PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT

ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL

SONT DE PIÈTRE QUALITÉ DE REPRODUCTION

Citizensh
and Cultu

Discussion Paper

Heritage

Affaires civiques
et culturelles

87-03345/

GIVING OUR PAST A FUTURE

A discussion paper prepared for
The Ontario Heritage Policy Review

by the
Ministry of Citizenship and Culture

in cooperation with
The Ontario Heritage Foundation

April, 1987

© Copyright Queen's Printer for Ontario

ISBN 0-7729-2420-1

For additional copies, please contact any regional office of the Ministry of Citizenship and Culture (see Appendix A for office locations).

TABLE OF CONTENTS

2 **EXECUTIVE SUMMARY**

4 **PREFACE**
Hon. Lily Munro,
Minister of Citizenship and Culture

6 **THE CONTEXT**
6 Definitions—What Do We Mean by "Heritage"?
6 Value of Heritage Resources
8 A Changing Ontario
- Towards an Information Society
- Centralization/Homogenization
- Changing Demographics

10 **EMERGING CHALLENGES**
10 Matching Players and Responsibilities—"Who's on First?"
12 Coordinating Mechanisms
12 Public Awareness
12 Training and Education
13 Movement to Mainstream

14 **ISSUES AND THEMES**
14 Heritage Conservation and Social Change
15 Heritage Conservation, Economic Development and Property Interests
- An Initial Paradox
- Heritage Conservation and the Ontario Economy
- The Players and the Instruments
- "Carrots and Sticks"
- Rethinking Development

21 Heritage Conservation and Tourism
- Definitions and Challenges
- The Conventional View
- The Emerging View
- Recent Developments
- Summary

23 Heritage Conservation and Social Cohesion

26 **CONCLUSION**

27 **APPENDICES**

A Ministry of Citizenship and Culture Regional Offices
B Public Meetings—Dates and Locations
C Heritage Conservation in Ontario—Then and Now
D World Heritage Convention
E End Notes

EXECUTIVE SUMMARY/FRAMEWORK FOR DISCUSSION

The release of this discussion document represents the first step in the Government of Ontario's commitment to the establishment of a comprehensive policy framework within which to plan, implement and evaluate its commitment to heritage conservation in the province.

The paper is structured as follows:

The Context argues for a broadened definition of the nature and importance of heritage resources and for their integration into broader questions of social and economic life. A number of major social and economic trends transforming Ontario are examined and their impact on heritage conservation concerns assessed.

Emerging Challenges examines the changing needs of the heritage conservation movement as we move towards the next century. These include the need to rationalize the roles and responsibilities of the various heritage "players", the need for new coordinating mechanisms, the need for more widespread public awareness and understanding of heritage concerns, professional training and education needs in the heritage field and, finally, the challenge of moving heritage conservation efforts into the mainstream of Ontario life.

Issues and Themes examines heritage conservation as it relates to such questions as the general process of social change, economic development and property interests, tourism, and the development of the shared values and common understanding necessary to social cohesion.

In order to provide readers with a framework within which to review this document as well as a point of departure for discussion at the upcoming public meetings the following questions and guiding principles have been identified. This identification of issues should *not* be considered exhaustive, merely a point of departure for discussion and public input.

Key Questions Emerging from the Discussion Paper

1. To what extent, and in what respects, should **municipalities** have a central role to play in heritage conservation?

2. Is the current **division of responsibilities** for conserving **heritage properties** the most effective and desireable?

3. What steps could be taken to **reconcile conflicting interests** in the conservation of **heritage properties** in Ontario?

4. How can the resources and efforts of the **private sector**—both for-profit and not-for-profit—be effectively used in furthering heritage conservation in Ontario?

5. What steps could be taken to increase **communications and cooperation** among the various public and private-sector players currently active in heritage conservation in Ontario?

6. By what means could **greater public awareness** of heritage be achieved at both the community and provincial levels?

7. How can heritage conservation serve as a greater stimulant to **tourism** in Ontario?

8. What measure could be taken to strengthen **professional training and educational opportunities** in various heritage disciplines—archaeology, architectural preservation, documentary history, museum studies, and so forth?

9. How can we manage the new **information technologies** to assist in heritage conservation in Ontario?

10. What steps can be taken to **extend the boundaries** of the heritage movement to include groups and individuals not previously involved?

11. Are there **gaps and inconsistencies** in our approach to heritage conservation in Ontario and, if so, how can they be addressed?

12. What steps could be taken to **integrate heritage resources and activities** with community interest in such spheres as health, education, the environment, the economy and so forth?

13. In reviewing the principles set out in the 1972 **World Heritage Convention** (Appendix D), what implications arise for future heritage conservation efforts in Ontario?

Guiding Principles for Policy Formulation
Taking into account long-standing traditions and trends affecting the heritage movement in Ontario, the following principles are proposed as guides to policy development. *They do not represent fixed government positions; rather, they are presented in the hope they will encourage public discussion.*

1. Value of Heritage Resources
The first and most critical assumption is that Ontario's natural and cultural heritage is an invaluable and irreplaceable resource to which all citizens of the province and their elected representatives have an important and ongoing commitment. There is indeed a **provincial interest** in heritage which recognizes it as an important economic resource, a source of information and experience in a post-industrial age, a key factor in ensuring the diversity of our natural and cultural environments, and a major force in the development of the shared values and common understandings necessary to social cohesion.

2. Integration into Social and Economic Life
Any policy, legislation or program related to the identification, protection, conservation, presentation and transmission of the province's heritage must strive to give it a function in the life of the community. Conservation must be understood to be fundamental to the social and economic life of the community and a key factor in the drafting of public policy. As one indication of such policy integration, heritage resources ought to be considered an important variable in all comprehensive government planning.

3. Reconciling Conflicting Interests
The preservation of heritage property in the province may result in circumstances where short-term individual interests conflict with the long-term interests of the community. Any heritage policy or legislation must have as a central goal the reconciling of these conflicting interests. The task must be to identify the proper balance between the rights and responsibilities of the private and the public sectors. This can best be achieved through a balancing of inducements and regulations—"carrots and sticks"—pertaining to heritage resources. Hindrances to conservation and rehabilitation of heritage resources must be identified and corrected.

4. Decentralization, Rationalization, and Partnerships
Recognizing the progress made in the past, there is a need to ensure that future policy, legislation and programs reflect the most efficient sharing of responsibilities. Decisions related to the division of heritage conservation responsibilities should be guided by the following assumptions: services and activities should be undertaken at the administrative level at which they can be carried out most effective—locally whenever possible; tools are needed to ensure maximum involvement and support from the private sector; new coordinating mechanisms are required to link players in both the public and private sectors. The provincial role in this system should be one of support, leadership, facilitation and the establishment of the context within which private enterprise and private citizens can cooperate in the achievement of public goals.

5. Excellence and Innovation
Given the rapidly evolving conservation movement, policy and programs must be designed to foster excellence and innovation. We must continue our commitment to the development of the skills and expertise of individuals—paid or unpaid—involved in conservation activities. We must anticipate and plan for the future rather than merely reacting to change. Mechanisms to ensure coordination and communication among all the players may be effective vehicles for anticipating and dealing with changing circumstances and new challenges.

6. Public Awareness
Energy and resources must be directed towards the development of tools and strategies needed to foster increased awareness and involvement in heritage conservation in Ontario. Any legislative or program changes will have limited impact without a change in the level of awareness on the part of both public officials and citizens generally, regarding the value of heritage resources and their responsibility to future generations.

The Ministry of Citizenship and Culture invites your input and assistance in charting a future course for heritage conservation efforts in Ontario through attendance and participation in the public consultation process.

PREFACE

April, 1987

The Government of Ontario has long had a firm commitment to the preservation and promotion of this province's heritage. In response to the changing heritage conservation environment and to requests from interested individuals and community groups, the Ministry of Citizenship and Culture is undertaking an Ontario Heritage Policy Review to ensure that policy, legislation and programs related to heritage conservation continue to respond to the needs and values of the people of Ontario.

While the process will *result* in specific changes to such legislation as the Ontario Heritage Act, my Ministry, in cooperation with its lead agency in the heritage field, the Ontario Heritage Foundation, is committed to the establishment of an overall policy framework within which to plan, implement and evaluate future programs and initiatives.

The following *objectives* for this process have been identified:

1. To create a policy framework within which specific heritage legislation and programs of the Ministry of Citizenship and Culture, and other Ministries whose activities touch upon the heritage field, can be placed. The policy is to take into account:
   - existing legislation and activities in the heritage field;
   - achievements to date;
   - areas in which provincial government efforts could be directed to ensure they remain complementary to the efforts of others;
   - the role of other levels of government and the private sector;
   - changing economic and social conditions.

2. To cultivate a wider public and professional appreciation of the importance of our multifaceted provincial heritage.

3. To update the Ontario Heritage Act in light of more than a decade of use, assessment, and suggestions received from heritage organizations, other levels of government and the public.

This discussion document is the first step in the comprehensive review process. Copies have been distributed to interested individuals and organizations across the province. A copy has been placed in every public library in Ontario, and additional copies can be obtained from the Regional Offices of the Ministry of Citizenship and Culture (see Appendix A for office locations).

Beginning in early May and continuing until late June 1987, a series of 26 public meetings will be held in communities representing all regions of the province (Appendix B—dates and locations of meetings). This extensive consultation process reflects the government's commitment to open discussion and participation in the establishment of public policy.

Based on ideas received at meetings and through written submissions, an intensive phase of research and analysis will be undertaken between July and October, 1987. This information will form the basis of further discussion and consultation with other Ministries, levels of government and representative non-governmental organizations. Based on these discussions, policy and revised legislation will be introduced, and a review and redefinition of programs and support services will begin.

Purpose of This Paper

It is hoped this document will assist in shaping a common vision to guide heritage conservation into the next century. It is *not* intended to reflect entrenched government positions or recommendations. It is meant to pose questions, to stimulate thinking on the broad themes and principles that underlie heritage activities in the province.

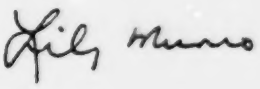
Neither is the paper designed to explore specific changes to the Ontario Heritage Act. Although the Ministry remains committed to updating this legislation, it was thought imperative to step back from both the Act and existing programs so as to identify the broader policy context within which these tools of government now exist—or might exist in the future. The review process is not *beginning* with a detailed examination of the Act but we remain committed to legislative change.

In this regard, the Ministry of Citizenship and Culture is very much aware of the sustained and thoughtful discussion on the Act that has taken place for over a decade. A number of agencies including the Ontario Historical Society, the Association of Municipalities of Ontario, the Toronto Historical Board, the City of Ottawa and others have all compiled reports and recommendations for changes to the Act; there have been private members' bills recommending change; periodic Local Architectural Conservation Advisory Committee (LACAC) conferences, letters to the Minister and communications to Ministry staff have all proferred advice and comment.

Open public discussion can lead to a better understanding of, and a wider consensus about the policies needed to ensure the conservation and responsible use of heritage resources. These policies can, in due course, be reflected not only in revised legislation, but also in overall government conservation strategies.

On behalf of the Government of Ontario, may I encourage you to participate in the review process by attending one of the public meetings and/or writing to us at the address listed below. Help us in our goal of...**Giving Our Past a Future!**

Sincerely,



Honourable Lily Munro
Minister of Citizenship and Culture

Ontario Heritage Policy Review
Ministry of Citizenship and Culture
77 Bloor Street West
Toronto, Ontario
M7A 2R9

THE CONTEXT

DEFINITIONS—WHAT DO WE MEAN BY "HERITAGE"?

It is essential to begin with a clarification of terms. What activities and resources are we referring to when we speak of "heritage" or the "heritage conservation" movement in Ontario? Fifteen years ago the reference was relatively narrow and centred on architectural preservation, archaeology, archives and other collecting institutions, along with a few natural or historic sites. Two recent definitions are more comprehensive and take "heritage" to be:

- the tangible and intangible aspects of our natural and cultural past from prehistory to the present (Canadian Museums Association);
- the products and witness of the different traditions and the spiritual achievements of the past... an essential element in the personality of the people of the world (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization—UNESCO).

Clearly, the term has come to represent a network of interrelated elements—tangible and intangible, natural and cultural (human), personal and collective.

Our slowly awakening concern for the conservation of both our natural resources and our human history is linked to a reawakening to the ancient idea of *stewardship*—our personal and collective responsibilities for the continuity of life and of civilization. What we have received we hold in trust for future generations.

Ontario's heritage then—understood this way—is that part of the collective heritage of all humanity for which we have a particular responsibility. Ontario's legacies have tangible elements—water, land and air, along with the physical records of our human achievements. They also have intangible components—the inherited customs, traditions and intellectual resources of its various peoples.

It is also important at the outset to specify our use of the term "heritage conservation", which for many carries passive connotations of valued objects or property "preserved in aspic". In this paper the term is used to imply the retention and responsible use of both our tangible and intangible heritage, that is, not only its preservation but its integration into the total life of the province.

How we understand and manage our legacies defines us as a people. One of the themes of this paper is that heritage conservation is a process in which every individual and every organization at every level of society has some involvement, and many have particular responsibilities and opportunities.

VALUE OF HERITAGE RESOURCES

Volumes have been written to define, in precise terms, the nature and importance of heritage activities and resources. Our inheritance, after all, is an aspect of everything we are and know. The result is that it is impossible to package heritage tidily for legal or administrative convenience; every political jurisdiction has some heritage responsibilities and trouble categorizing them—just as, not long ago, we had trouble categorizing "health" or "education" concerns, and just as all governments today have difficulty addressing "environmental" issues.

In Ontario the term "heritage" has been variously defined or used to refer to property of "architectural, archaeological, natural, aesthetic or scenic interest"—in the Ontario Heritage Act—or alternatively, property of "natural, architectural, historical, archaeological interest"—in the Ontario Planning Act.

The inevitable need to narrow the definition for specific legislative or other purposes should not, however, prevent us from developing a broader understanding of the nature and importance of these matters which affect us all. It may be said that this process is only now beginning because many heritage groups in Ontario have been so busy responding to immediate pressures that they have not yet sought to articulate their importance for the broader public or place their interests in the wider framework within which public priorities must be set.

Much existing legislation reflects this. It evolved as a legitimate response to the wanton destruction of some things judged to be treasures. It says "thou shalt not—at least not without an argument". Yet the negative bias of such an approach, since it does not propose any positive or compelling rationale, can compromise its effectiveness.

But in a period of escalating demands on public funds, compelling answers to questions of the "whys" and "hows" of government support are needed. In this respect, the educative process of evolving a provincial heritage policy is as important as the policy itself—which will, in turn, continue to evolve.

One way to begin widening the circles of heritage communities and placing them in a broader context is by strengthening ties to other parts of the so-called "cultural" sector. Our understanding of what constitutes culture is also undergoing dramatic, if confusing, change: from the narrow definition, synonymous with "the arts", to the broader use of the term referring to the behavioural patterns distinguishing a particular group—language, education, communication, recreation and so on, including heritage activities and institutions like museums, libraries, archives and an infinite variety of customs and traditions.

In seeking to define Canada's unique cultural identity, we have become increasingly aware of the need to have a sense of who and what we are as a collective in the second largest nation on Earth. This sense of self in the individual or in groups is a vital sustaining force in adversity and essential for the mobilization of community resources. But it requires an appreciation of what we have inherited, a collective memory, and a will to cultivate it.

Heritage must also be seen as an ever-enlarging source of information upon which every human judgement, every decision depends. Northrop Frye compares our reliance on the past to the perspective provided by a rear-view mirror.[1] As we move through space, Frye points out, as in a car on a highway, we can look ahead and anticipate the stretch of road before us. Indeed, much of the energy of the modern era has been directed towards our mastery of space—roads constructed in a straight line, oblivious to the wilderness terrain, the ability to traverse the globe using increasingly sophisticated communications and transportation technologies. Yet as we move through time, Frye points out, all we have to guide and direct us is the knowledge and experience we have acquired from the past, the perspective of the rearview mirror. Put differently, "sharpening our sense of the past is the only way of meeting the future."[2]

There is a final sense in which an awareness of what we have inherited is fundamental to our well-being. In the disruptive turmoil of this century, we are increasingly conscious of our need for roots. In the darkest hours of the Second World War, the French philosopher Simone Weil put it this way:

> We possess no other life, no other living sap than the treasures stored up from the past and digested, assimilated and created fresh by us. Of all the human soul's needs none is more vital than this one of the past;[3]

and

> to be rooted is perhaps the most important and least recognized need of the human soul.[4]

Weil's emphasis on the continuing reinterpretation and re-evaluation of the past—"created fresh by us"—is particularly important. Many of us have been tempted to view heritage as though it were static. Conservation as an end in itself can result in a dogmatic and rigid attachment to the past. On the contrary, it is a dynamic process, the way we transform society without losing its recognizable configurations, conserving our inheritance not in the *face* of change but in the *flow* of change.

We have stated the importance of broadening our understanding of the nature and value of heritage activities. Much of this paper will be devoted to examining heritage conservation as it relates to economic development and property interests, tourism, community identity and social change. In rethinking heritage policy in Ontario, we should learn to see it not on the periphery of our lives, resources and activities, important mainly for passive consumption during leisure time. Rather we must integrate it into our thinking as a fundamental element in the development of the policies needed to serve Ontario in the twenty-first century.

A CHANGING ONTARIO

Descriptions of radical changes, forced on us all, bombard us from all directions. In this chapter, only three issues of special significance to the heritage field are singled out: the movement towards an information age; economic and technological centralization and homogenization; and dramatic shifts in the demographics of Ontario's population. If heritage conservation is to be integrated into our thinking about broader questions of social and economic life, these three issues require particular emphasis.

Towards an Information Society

Several technological revolutions are simultaneously transforming all societies. In Ontario, it is said we are moving from an economy based on the harvesting of natural resources and the mass production of physical goods (commodities), and a culture that emphasized buying and selling them, to an information-based economy characterized by a better educated people, rapid expansion of the service sector, and a culture stressing the quality of experience over the quantity of accumulated goods. So rapid and all-pervasive is this change that it is difficult for us to comprehend and assess its implications.

In the last quarter of the nineteenth century the service sector accounted for about 30% of the Canadian Gross National Product (GNP); today it accounts for about two-thirds. Some economists argue that information in the form of "culture", data, learning and know-how is increasingly becoming the real wealth; material goods constitute merely the cost of doing business—the means needed to acquire the more intangible goods we value most. More and more of the trade that takes place is in the emerging currency of information, talents, and other intangibles.

George Woodcock has commented on this change:

> One of the signs of maturity in a culture is a sense of the need to gather and systematize information. Pioneer societies—and a pioneer society Canada remained until well after the end of the Second World War—are concerned with survival, and the only information that interests them is practical information, the information on how things can be done. It is only when the generations pass and the inhabitants of a country become reminiscent and self-conscious, that their needs in terms of education change, and they begin to ask when and where things were done, and why.[5]

These trends have enormous implications for heritage communities. Five years ago, a submission to the Federal Cultural Policy Review Committee had this to say on the growing importance of heritage resources in an information age:

> New methods of gathering, organizing and controlling information are re-ordering our daily lives. Who is to decide and control what information we do store and who is to have access to it? Where and how? These are questions at the core of our social and political life and they are of special relevance to the policy areas we now label 'heritage'.

> Our heritage is with us in a multitude of forms, in our natural surroundings and in the human order. Some of it is still intangible in our minds and hearts, unrecorded: our customs and traditions, habits and rituals. But more and more of it is deposited somewhere as a tangible object—a photograph, a disc, an image of some sort, a work of art, an artifact, a specimen, and caring for them and interpreting them has become a bewildering responsibility.
>
> The knowledge—the understanding and guidance—on which our fragile civilization now depends lies in many places, stored as microbits in some electronic archive, as works of art, recorded folk tales, scientific collections and natural history museums, cathedrals or rows of old houses, perhaps in a pile of archaeological shards, or in the lessons to be discovered in a river system or a silent fossil in a wilderness park, the green world from which we come.
>
> These legacies, living or dead, must be valued, judiciously preserved in good and usable order, to be interpreted and reinterpreted even as we add to them daily. If they are not, we will become—at the least—helpless amnesiacs...They are the principal deposits of whatever we know, the sources of all our judgements, of our intellectual and spiritual vitality and our ability to adapt and renew.[6]

Centralization/ Homogenization

The growing tension between the centralizing traits of economics and technology and the decentralizing needs of cultural expression and identity is also of profound significance to heritage concerns. Whatever the outcome of the current free trade negotiations, Canada will clearly continue in the economic orbit of the United States for the foreseeable future. These centralizing economic and technological forces are worldwide and result in some measure of universalization and homogenization. There is no better example of this than the modern airport—virtually indistinguishable one from another wherever located—or hotel and fast-food chains, identical the world over.

Nowhere, of course, are these trends more evident than in modern mass communication. Canada has the mixed blessing of being neighbour to the largest producer and exporter of information and mass entertainment in the world and the difficulties of maintaining and developing our own internal information systems are now matters for strenuous public debate.

But local cultures everywhere are having difficulty countering these modern patterns of consumption and trans-national information systems. For consumers, political borders can become meaningless and, as George Grant has noted, "branch plant economies tend to develop branch plant cultures". There is a danger that valuable elements of Canadian (and Ontario) culture will simply slip away slowly and unnoticed. In opposition to these homogenizing tendencies there are the decentralizing and regionalizing forces of cultural expression and identity. Unlike economics and technology, culture has something organic about it, something that grows from roots, frequently demanding a small region and a restricted locale. The media may be creating some aspects of a global village, but in response we are all digging in, clutching what we can of our local and immediate heritage and forms of cultural expression.

Our natural and cultural heritage can provide a good deal of the "down-to-earth" reality needed to balance the dizzying pace of technological change. History and geography, our sense of the past and the land in which we live can provide critical points of stability, reference points in a time of dramatic change.

Changing Demographics

The makeup of Ontario's population is changing rapidly. In this regard the province reflects trends throughout the western world. We are, and will be increasingly so, a pluralistic society—multiracial, multilingual, multicultural. Immigration into Ontario is expected to increase by at least 19% in 1987.[8] As fertility rates drop, immigration will become an increasingly important component of population growth.

Approximately one in four Ontario residents was born outside Canada. Twenty years ago, over 90% of immigrants came from the United States and Europe. Today 60% come from Asia, the West Indies and other developing areas.[9] The increasingly multicultural character of the province will mean growing numbers of racial and cultural groups with values and traditions significantly different from those of previous generations. These developments represent a positive direction, one contributing to our ability as a society to evolve and adapt to changing circumstances.

The result, however, is that our traditional sense of what constitutes Ontario's human heritage—in the past frequently nineteenth century British and European-oriented ideas, properties and collections—must now accommodate many more customs and traditions and seek to integrate them into our self-understanding. This important theme is explored in more detail in the section "Heritage Conservation and Social Cohesion" later in the paper.

Other characteristics of the population are also undergoing significant change. By the year 2006, the median age of the population will increase from 30 to about 39.[10] Between 1983 and 2006 the number of citizens over 65 will increase 65%, a shift that will bring demands for cultural programs and services more responsive to the elderly.[11] Education levels are also rising; between 1976 and 1981 the percentage of Ontarians with at least some post-secondary education increased from 31% to 40%.[12] In addition to the average age and education level of Ontarians increasing, per capita income can also be expected to grow over the next decade.

The effects of these shifts will be significant. As the population matures and levels of education and income increase, the shift in information needs described by George Woodcock are likely to result in increased interest in heritage activities. Leisure patterns will also change with the increasing number of single people, smaller families, and more as well as earlier retirements.

EMERGING CHALLENGES

It is significant that citizens of Ontario now support, and indeed expect, appropriate care of the province's human and natural heritage. Surveys conducted at both federal and provincial levels report that heritage activities consistently enjoy the highest level of public approval and support of any activity within the so-called cultural sector.

Ontario has long been seen as a national leader in its commitment to heritage and the introduction of innovative conservation programs and initiatives. A synopsis of past accomplishments and current activities in the province is provided in Appendix C.

Yet, in part because of its rapid growth and development over the past two decades, the heritage movement in Ontario in 1987 faces new and major challenges. Activities in some sectors and regions have significantly outpaced those in others. In retrospect, we can see that heritage activities developed in a largely reactive mode; like many movements in the early stages of development responses were improvised as needs arose.

This somewhat uneven pattern of development is not restricted to Ontario. Commenting on developments nationally the Heritage Canada Foundation has noted:

> In the past, we were so new to the business of conservation that we had no tradition to call upon when interest in heritage suddenly flourished; more than that, our definition of heritage expanded so fast it outstripped the philosophies and programs conceived to deal with it. The system tried to meet the demands of heritage conservation only as they arose, and therefore developed largely through improvisation. As a result there are gaps in the way we do business...Lacking a cohesive concept, numerous agencies were formed, each creating its own niche, but in the final analysis many aspects of our heritage didn't receive the attention they deserved.[13]

Among the challenges confronting the heritage conservation movement in Ontario are the following.

MATCHING PLAYERS AND RESPONSIBILITIES—"WHO'S ON FIRST?"

More heritage organizations exist in Ontario today than would have been thought possible twenty years ago. While historical societies and naturalist clubs have long been active, now land-use planners, the construction industry, tourism operators, municipal councils, and many others are directly involved.

In the public sector, agencies at all levels of government are dealing with conservation issues. In determining the most appropriate and effective division of responsibility between levels of government, Ontario may well have been ahead of its time. When the historic building designation process was established with municipalities and LACACs playing the key role, some feared that heritage matters would not receive adequate attention. However, over the years local expertise has been built up within the membership of these committees; their advice has been taken seriously and Ontario now has over 2,000 municipally-designated historic properties. The necessary involvement of local citizens has generated widespread local visibility and is being looked to as a model in other provinces as a means of maximizing local support.

This emphasis on *decentralized partnerships*, on the nurturing of local community commitment and support as the key to heritage conservation, is consistent with long-standing political and cultural traditions in Ontario. The view has its basis in the belief that in the vast majority of instances, programs and support services ought to be implemented and administered at the level of government nearest to the people. It may, however, be occasionally necessary for another level of government to take the initiative.

While many technologies will continue to have a centralizing influence, it has been suggested that, in certain spheres, there will be a trend towards a greater involvement of individual citizens in programs at the local level. John Naismith's *Megatrends* notes the growing acceptance not only of decentralization but of self-help rather than dependence on government services, a long-term rather than a short-term view, participatory democracy in the work place and elsewhere, and flexible networking relationships instead of rigid hierarchies.

What might the implications of such decentralized sharing of responsibilities be for different levels of government in the field of heritage conservation? The province might provide an overall framework, guidance, leadership and support aimed at increasing the capacity and self-sufficiency of local or regional organizations. The custody of heritage resources and the direct implementation of programs would remain at the municipal level, except in those instances where circumstances dictated otherwise.

Two examples suggest the kinds of choices to be made. Archaeology is now a matter of provincial responsibility. Should more decision-making in the field be in local hands, including those of non-government organizations? Perhaps municipalities could be allowed to designate archaeological sites as they do historic buildings, and the profession could carry out its own licensing. Given the long-term success of other programs with this emphasis, such an option is clearly worth consideration.

Similarly, there is concern over the strength of existing demolition control legislation protecting heritage buildings. The issue is two-fold: one, where should the responsibility for demolition control lie and two, how strong and/or how permanent should such control be? One approach that has been suggested involves granting the province permanent demolition control. Yet such a step runs counter to the tradition of local initiatives and land-use planning at the municipal level. Would a reasonable compromise be to have enabling provincial legislation, permitting municipalities to apply stronger demolition control after local debate and discussion? The process might or might not include an option for appeal to higher authorities, particularly for those properties that could be seen to exceed local or regional significance. Such an approach would result in legislation similar in scope and intent to that of Ontario's recently re-enacted Planning Act.

On some heritage matters it might also prove possible to take a further decentralizing step—that of delegating responsibility to the private sector. In the not-for-profit component of the private sector, a number of institutions, representative bodies and community organizations have emerged as vehicles to provide service to members and to ensure that members' views are represented in relevant public and private sector forums.

Within the volunteer and professional membership of these organizations there exist talents and expertise to assist other groups and individuals. Provincial service organizations represent vehicles for both mobilizing and ensuring quality control over these resources. More effective mechanisms to enhance cooperation and self-help amongst related heritage organizations on a *regional* basis is a further option that warrants examination.

In the for-profit component of the private sector, mechanisms and strategies are needed to encourage the preservation and responsible use of heritage resources, from buildings to natural areas of all types. This involves the development of new tools to encourage conservation and good development—a topic explored in the section "Heritage Conservation, Economic Development and Property Interests".

In the natural heritage field, there is now a new initiative to persuade private landowners to protect significant natural areas voluntarily. For this purpose, the Natural Heritage League and the Ontario Heritage Foundation recently introduced a Natural Heritage Stewardship Award for private landowners, based upon similar programs in the United States and Britain. It has been well received.

Although the heritage movement in Ontario has unquestionably benefited from a growth in the number of players, we are still looking for effective mechanisms to coordinate and rationalize the participation of various public and private sector agencies. What essential responsibilities must be met, at what level, and by whom?

COORDINATING MECHANISMS

To enhance communication among the various players, task forces or working groups cutting across traditional organizational lines might be of use. A pattern of this sort exists in the Coordinating Committee of the Natural Heritage League. The League, basically a network of interested organizations, has brought together a group of individuals who have tried to cooperate to take useful steps in natural heritage conservation. They have succeeded remarkably well.

Such a vehicle, appropriately modified, might well enhance communication between government agencies and representative bodies in other heritage areas. It might also provide a vehicle for addressing matters that defy neat administrative categories, ones which frequently cut across various provincial ministry lines. Specific concerns can easily be listed that relate to the Ministries of Natural Resources (crown land), Transportation and Communications (bridges or, on the federal level, railways), Education (educational programs utilizing heritage resources), Municipal Affairs (land use planning), and so on.

Such a tool might also assist what is known in the soil conservation field as "cross compliance". Government programs should seek not to conflict with each other. When either government or the private sector spends public funds, it is reasonable to expect that other government policies and goals be respected. In other words, if provincial guidelines for the treatment of heritage resources are defined, should government or private sector projects receiving public funding be asked to comply with them?

PUBLIC AWARENESS

Although "heritage"—vaguely understood—is generally viewed in a favourable light, tools and strategies are needed to foster an increased awareness of what is involved and a more active participation in conservation programs. Any structural changes—legislative or program—will have a limited impact without increased recognition on the part of both public officials and private citizens of the value of heritage resources and our collective responsibilities to future generations.

This conclusion is neither new nor particularly startling. In 1982, the Federal Cultural Policy Review Committee (Applebaum-Hebert) Report recommended the establishment of a marketing and promotion-oriented agency dedicated to increasing public awareness of heritage and other cultural activities. In 1986, the report of the Task Force on the Funding of the Arts in Canada also recommended the establishment of a "Participaction-like" agency dedicated to this same purpose. Underlying both is a recognition of the need for a "bottom-up" process of building new attitudes and support.

In increasing awareness and reaching out to new audiences it is clear that new information and communications technologies will play an important role. Our increasingly sophisticated ability to record, reproduce and disseminate information on heritage collections will surely mean that museums, libraries and archives will become even more important.

TRAINING AND EDUCATION

As an awareness of the importance of heritage activities has grown, so too has recognition of the need for adequately trained staff—paid and unpaid—to ensure that heritage resources are properly preserved and interpreted.

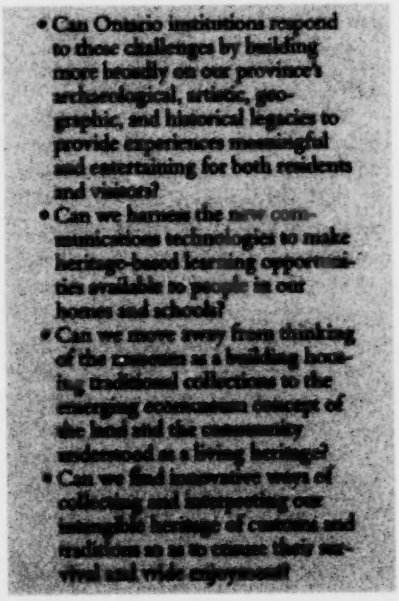
Training and professional development opportunities in most heritage disciplines are now available through formal education channels—community colleges, universities—and through service organizations such as the Ontario Historical Society and the Ontario Museum Association. Although many more training and professional development options are available today than was the case a decade ago, the field still faces problems: an uneven availability of educational opportunities across the various heritage disciplines; the absence of consistent standards with which to assess the quality and levels of training being delivered; inadequate attention to ongoing research and scholarships in the various heritage fields; and other difficulties characteristic of emerging professional bodies of knowledge. As more and more individuals are drawn into full-time careers in the heritage field, these communities are inevitably experiencing some of the tensions and sensitivities felt by other occupations evolving from a voluntary to a professional commitment.

Training needs are not restricted solely to the not-for-profit sector. Recent studies of the renovation industry by the Canada Home Builders' Association and the Canada Mortgage and Housing Corporation have indicated a need for training assistance to address such problems as the lack of skilled tradespeople, inadequate promotion of available services, a warranty system to ensure against "fly-by-night" operations and other difficulties.

MOVEMENT TO MAINSTREAM

Underlying many developments in the field is a shifting perspective on heritage conservation matters, one characterized by a movement from the periphery to the center of society's concerns. This reorientation has begun to manifest itself in a number of ways. It is seen in the growing preference for the adaptive re-use of heritage structures (promoted through such initiatives as the Ontario Ministry of Housing's Business Improvement Areas program) rather than their isolation as "historical shrines", and the growing recognition among developers and private-sector interests of the savings and profits to be realized through the intelligent retention of original structures in new development. It is seen in the revitalization and, in the eyes of some, "gentrification" of downtown core areas and in the inclusion of heritage policies in municipal official plans. It is also seen in the increasing attention paid by museums to such current community concerns as the quality of urban life and changing demographics, rather than a sole emphasis on the interpretation of an unchanging past. Perhaps most significantly, it is seen in the growing awareness throughout society that we cannot continue to abuse our inheritance—whether natural or cultural—without jeopardizing the quality of our lives.

Although all positive developments, these trends call into question some established assumptions. If, as is projected, individuals are increasingly drawn to measure their status, or to seek meaning in life, through experiences rather than accumulated possessions, what impact will this have on museums as we have traditionally envisioned them? Can the static display of objects compete with such mega-attractions as Disney World, the EPCOT Center, ever larger theme parks under construction in Japan and various parts of Europe and, closer to home, Edmonton's West Edmonton Mall? Recognizing the appeal of heritage collections, private sector investors developing new, large scale attractions have begun to incorporate authentic artifacts with multimedia presentations.



Heritage activities are no longer—if they ever were—"amusing extras" or romantic preoccupations. With the recognition that heritage is fundamental to our social and economic lives has come a recognition of the need for strategies and tools that acknowledge and reinforce this integration.

ISSUES AND THEMES

HERITAGE CONSERVATION AND SOCIAL CHANGE

All human societies have known tensions between tradition and change. The eternal struggle between the conservative ("let's be careful about losing what we've got") and the reformist ("let's clear out all this stuff and have a fresh breeze blow through") is now exacerbated by the enormous transforming powers of new technologies. Ill-planned or uninformed technological development poses many threats, whether to a rare species, an ecosystem, a prehistoric site or a nineteenth century church.

Canadians have made important contributions to the study of modernity and unchecked technologies. To men like Harold Innis, Donald Creighton and George Grant, Canada represents a battleground between a faith in "progress" as the ultimate good—in which progress means the liberation of man to do as he pleases by conquering nature—and a different legacy which emphasizes gradualism and an understanding of traditions and the instructions of history, biology, philosophy and religion. Innis, Creighton and Grant vary in their optimism regarding our ability to resist the "technological imperative" and "present-mindedness" of modern times, but they agree on a central contemporary anxiety: that the speed of change is exceeding our ability to control it, and the continuity of past and present is being violently and dangerously ruptured.

They also agree that Canadians and Americans meet the problem differently, since Canada was founded not on revolution, but on evolutionary politics. Americans rebelled; Loyalists set out for Canada. Americans had a bloody civil war; we did not. The American West was won through the Indian Wars; the Canadian West was settled relatively peacefully through negotiated treaty. Canadians, it seems, have valued public order, a degree of self-restraint, a concern for the "collective" good set above "individualism" as Americans proclaim it. These tendencies are said to be reflected in our traditional commitments to public broadcasting, railways and airlines, hydro, and health care legislation, for example.

Sweeping generalizations about history, ours or that of others, may or may not be valid. However, our particular Canadian traditions do suggest how we might deal with the future.

Heritage conservation need not be a tactic to prevent but, instead, to guide change so as to guard against unnecessary damage, waste or loss, ensuring the continuity of those natural and historic elements that we cherish because they have a continuing practical value. It is less a matter of protecting the environment and preserving the past than it is of building a future enriched by the diversity of opportunities and experiences that a legacy of natural and cultural resources provide. What is required is balance and proportion between past and present.

This is one of our principal challenges because while we may know more about nature and our own history than ever before, we also live with it less than ever before. Everyday habits and traditions once made the past a living part of the present. Today we are severed from much of it—"nature has become scenery, archives have replaced memory"—to put it at an extreme.

In the past we have often taken the physical preservation of heritage materials as self-justifying. This can be seen as reflecting a lack of confidence in our ability to replace the old with new things of equal value. Twenty years ago we talked about "preventing development" and "preserving the environment". Today we are seeking to achieve good development and good stewardship of our natural and cultural resources, conservation to enable us to transform Ontario without losing its original configuration, to welcome change without being alienated by change itself.

HERITAGE CONSERVATION, ECONOMIC DEVELOPMENT AND PROPERTY INTERESTS

An Initial Paradox

Debates between proponents of conservation and of unrestricted "free enterprise" can be reduced to cliches. Conservationists allegedly charge entrepreneurs with sacrificing valuable heritage resources for "lucre", to which some entrepreneurs allegedly respond that conservation undermines profitability and attacks the roots of the free enterprise system. Neither of these viewpoints elevates the discussion. Paradoxically, they may both be wrong.

To understand better the economics at issue, particularly as they relate to real property, it is useful to distinguish two levels of activity—the pros and cons of a *particular project*, and the implications for a *community or province*. The question is this: is there an inherent incompatibility between heritage property conservation and the dynamics of commerce?

At the level of specific projects, there are undoubtedly instances in which the conservation of a natural or human heritage site may not appear to be the most profitable option for an existing or prospective owner. For example, an owner might wish to develop a subdivision on a piece of property of valuable landscape or archaeological remains, or replace a two-storey heritage building with a highrise. In either instance, the individual would protest any intervention which decreased economic prospects. Yet, what if that same entrepreneur could—as is the case in some regions—profitably transfer development rights for the heritage building or site to another lot, or were to be convinced that the intelligent incorporation of heritage structures in new development could, via some facilitating measures, actually enhance property values? The problem is not one of incompatability but of the mechanics of conservation, and the shortage of appropriate techniques to capitalize on assets. Were those mechanics to be put in place, much of the apparent adversarial relationship between conservation and economic development might be circumvented.

Considering the broader economic picture, recent research suggests that the spin-off effects of heritage conservation are far more beneficial to local economies and to the Gross Provincial Product than was previously believed. It has been suspected for some time that there is a direct correlation between heritage resources and one of the world's richest industries, tourism. (This topic will be discussed in a subsequent section.) More recent findings indicate benefits in hitherto unexpected areas such as investment, job creation and municipal finance.

Heritage Conservation and the Ontario Economy

The dollar value of Ontario's heritage resources is remarkable. It includes not only the inestimable value of collections of art, artifacts, archaeological discoveries and other items in both public and private hands, but other legacies, including Ontario's older buildings, which account for a third of Canada's $115 billion building stock erected before World War II.[14]

Within the past five years, the North American industry to rehabilitate older buildings has doubled its share of the construction industry, and now surpasses new construction.[15] The North American "rehab industry" is worth some $350 billion (Canadian) annually to the GNP of the two countries.[16] The investment opportunities have acquired such proportions that in the view of one U.S. Government spokesperson, heritage buildings can be viewed as a "tool to revitalize communities and strengthen the nation's economy..., (to) maximize private capital, create new jobs and bring about economic revitalization."[17]

The impact of these developments on job creation is profound. The Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) has reported that for every million dollars spent on rehabilitating older buildings, almost sixty jobs are created.[18] That standing is better than new construction, and makes the rehab industry an interesting target for economic growth and job creation.

The labour impact of other heritage activities is also high. Employment in the cultural sector in general increased by 74% between 1971 and 1981, while the labour force as a whole grew by only 39%. Some 279,000 workers (2.3% of Canada's labour force) are directly employed in cultural activities. Within the cultural sector, heritage activities (defined as the library, archival and museum labour force) enjoyed by far the highest rate of growth during this same period—131%![19]

The economic impact of heritage property can be felt in other ways. The rehabilitation of older buildings increases the municipal tax base, without necessitating a significant and expensive increase in municipal infrastructure. Case studies throughout North America have shown that the rehabilitation of heritage districts has increased retail activities from 24% to 125% per year over four years,[20] and increased taxable property values by 9% to 43% per year over the same period.[21] In the Gastown area of Vancouver property sales prices, on average, increased by 98% (adjusted for inflation) between 1966 and 1977.[22]

The substantial domino effect of heritage investment has been studied extensively in the United States. According to the U.S. General Accounting Office, every dollar of public expenditure on heritage buildings triggers $20 in total investment and spending.[23] Very few industries can demonstrate a comparable cost-benefit ratio.

Research has thus begun to confirm the positive ramifications which an effective public policy on heritage resources can have on property interests and economic development. These findings should combat misconceptions about the inherent incompatibility of heritage property conservation and economic growth. With the proper mechanisms and tools in place, it should be possible for both the individual entrepreneur and the economy overall to benefit from heritage investments. From the standpoint of broader public policy, heritage property conservation can attract investment and has done so in the billions of dollars; it can create jobs, at an advantageous rate, and it can improve municipal prospects quantifiably.

The Players and the Instruments

All Ontarians have some role to play in maximizing the connection between heritage property conservation and economic development. One might characterize the major players as follows:

Private Sector		Public Sector
• Consumers • Entrepreneurs	} market forces	• Federal Government and Agencies • Provincial Government and Agencies • Municipal Government and Agencies
• Volunteers, Community Groups and Heritage Professionals • Benefactors		

Private Sector Players

Market Forces

The largest single determinant in the future of Ontario's heritage resources is the so-called "hidden hand" of market forces. Since most property in populated areas is privately owned, Ontario heritage policy must recognize this reality. As we have seen, market forces can play a very positive role in conservation. The question we face is how to capitalize on these trends.

Some would argue that Ontario has not taken full advantage of these trends. Although the building rehabilitation industry has a high profile in certain major metropolitan centres, many areas of Ontario still face uphill battles convincing private sector interests of the viability of heritage investments.

While in some parts of the province entrepreneurs have been attracted to invest in heritage buildings, we have been largely unsuccessful in tapping the energies and resources of the private sector in such other heritage activities as museum development. In parts of Europe and the Far East, particularly in Japan, the private sector has begun to invest heavily and profitably in heritage resources as attractions. Should we be pursuing programs and policies designed to encourage such private sector investment?

Volunteers, Community Organizations and Heritage Professionals

Individuals motivated by personal interest or professional involvement form a sub-group of the private sector, distinct from citizens whose motivation is market investment. This category includes volunteer organizations such as historical societies, LACACs, naturalists clubs and so on. Voluntary organizations have an impressive track record in Ontario. One of the greatest achievements of the Ontario Heritage Act, 1975, was the spawning of a robust volunteer network. It can be argued that the largely non-interventionist character of the legislation has allowed the heritage movement to gain a foothold in hundreds of municipalities, winning supporters who would have shied away from anything more intrusive.

However, a difficult question remains. Should these individuals and organizations be granted more power and responsibility than they have now? As matters stand, a prosecution for violation of the Ontario Heritage Act can take place only with the permission of the Minister of Citizenship and Culture. In the United States and Australia heritage organizations play a more active role in challenging, before the courts, development projects threatening heritage resources. Would such an approach benefit Ontario, or would it create unproductive adversarial situations?

Benefactors

Benefactors form another important group of private sector players. This group includes individual and corporate donors, foundations, individuals who donate or bequeath cultural property to Ontario's institutions, artists who donate their work and so on. The way in which the public sector acknowledges and encourages donations has long been the subject of both national and provincial debate.

Public Sector Players

As always, public sector players fall into categories of federal, provincial, municipal and, on occasion, regional levels of government.

The Federal Government

The federal government has a tremendous impact on Ontario's heritage activities and resources. In total, more than 50 federal agencies have responsibilities for some elements of heritage. This influence is directly exercised through such channels as the Department of the Environment which is responsible for elements of the natural, built and archaeological heritage and the Department of Communications which is responsible for movable/cultural heritage through such agencies as the National Museums of Canada, the Public Archives of Canada, the National Library and so on.

Federal influence is at least as great through such indirect channels as the Copyright Act and the Income Tax Act. The federal tax system has been used by other jurisdictions, including the United States, as a tool to encourage heritage conservation. Should Ontario be calling on Ottawa to do the same?

Yet the federal government's activity related to heritage properties and sites is substantially curtailed by one important consideration. The protection of heritage sites is a question of "property and civil rights", and thus the prerogative of provincial legislatures according to the original British North America Act of 1867. As a result the federal government's involvement with heritage sites is limited to the following categories:

(i) property which it owns or acquires
(ii) property in the Territories
(iii) property officially declared to be "for the general advantage of Canada"
(iv) property which forms part of an undertaking over which the federal government has specific jurisdiction.

The Provincial Government

Applying the broad definition of heritage set out earlier in this paper, virtually no Ministry or provincial agency is without its heritage responsibilities. However, in the context of real property, which is the emphasis of this chapter, a number of key ministries in addition to Citizenship and Culture are involved. These include the Ministries of Municipal Affairs, Housing, Natural Resources, Government Services, Transportation and Communications, and Environment.

Among the provincial acts that have a direct bearing on heritage property matters are the Planning Act, the Ontario Municipal Board Act, the Assessment Act, the Ontario Building Code Act, the Environmental Assessment Act, the Conservation Authorities Act, the Niagara Escarpment Planning and Development Act, the Provincial Parks Act, the Public Lands Act, the Housing Development Act, the Public Transportation and Highway Improvement Act and many others. The Ontario Building Code Act is a good example. Until recently, its awkward wording discouraged many rehabilitation projects; that, in turn, discouraged the re-use and retention of many heritage buildings. The new Part XI of the Code, however, addresses this problem and should have positive long-term repercussions for Ontario's heritage buildings.

It is neither possible nor necessary to detail the various heritage programs of the Ministry of Citizenship and Culture, many of which are noted in Appendix C. The Ministry supports a wide range of programs designed to preserve, promote and ensure responsible public use and appreciation of provincial heritage resources.

Municipal Governments

It has been a tradition in Ontario to place particular emphasis on the role of municipalities. In the heritage conservation field this has been based partly on principle and partly on administrative considerations. In principle, it has been felt that the municipal level of government is closest to a community's heritage resources and so most able to assess local needs and take advantage of critically important local connections. From the standpoint of administration, municipalities have responsibility for planning under the Planning Act and since questions related to heritage property, the environment and land use are so closely intertwined, an emphasis on municipal responsibilities in this area has seemed appropriate.

Nevertheless, a number of anomalies have developed. For example, the Ontario Heritage Act spawned a planning process for heritage districts distinct from the planning process for other land use and development matters. Also, unlike similar legislation in other jurisdictions, the Act did not grant municipalities authority for the *permanent* protection of heritage structures or sites.

- **Are the current divisions of responsibility between the various players involved in heritage property conservation the most effective and efficient?**
- **Are they what Ontarians need?**

"Carrots and Sticks"

The Government of Ontario has been active in the field of heritage conservation in various ways since the nineteenth century and most such involvement has been positively received. However, there has been growing controversy concerning the need for measures to protect heritage sites endangered by both public and private sector development. The response, in some quarters, has been to suggest governmental intervention by regulation; in others, it has been to suggest financial inducements to the private sector.

Many jurisdictions employ both financial inducements and regulation—"both carrots and sticks". Governments in the United States have spent the last twenty years developing a set of strict rules governing heritage buildings and districts, wetlands, and so forth. Simultaneously, however, all three levels of government have developed an extensive system of financial inducements which have often made regulations redundant. The regulatory structure thus receives more general support because investors are economically attracted to preserving heritage properties.

As discussed earlier, Ontario's tangible heritage has many components. It includes both movable and immovable objects, i.e. both collectables and real estate. Among collectables, one encounters everything from fine art to natural heritage collections. Affected real estate is equally diverse: it includes areas of archaeological, palaeontological, geological or botanical interest; it also includes landscape, historic gardens, and buildings or districts of architectural or historical interest.

This diversity is a challenge. Each category of heritage property has its own attendant issues. Each issue may, in turn, call for a range of methods or tools of implementation. Heritage statutes in the Western World exhibit a remarkable profusion of conceivable approaches. Some, even those of jurisdictions as close as the United States, might prove unacceptable to us given Ontario's unique social, economic and political traditions. Others might well prove appropriate. Certainly all approaches deserve to be examined.

UNESCO has listed these suggestions for debate on heritage policy and legislation:

NEGATIVE CONTROLS/ LEGISLATION
- Environmental impact assessments
- Injunctions against government
- Obligations to consult
- Licensing
- Intervention in collection
- Controls on destruction or alteration

EDUCATION AND INFORMATION
- Training programs
- Registries
- Encouraging liaison

INDUCEMENTS
- Treatment of donations
- Treatment of dedications of land
- Priority treatment
- Income tax mechanisms
- Municipal tax mechanisms
- Venture capital
- Captive markets

LEADERSHIP
- Commitments to exhibit
- Commitments re heritage space

Under optimal circumstances, when a government policy is carefully drafted with the appropriate balance of "carrots and sticks", it should be possible to gain general acceptance. In other words, the goal is to balance controls and inducements in ways befitting the resources in question, without taint of "wipe-out or windfall" for those involved. A careful balance should meet the needs of society without placing undue burdens on the private sector. Indeed, such measures should encourage private sector involvement and investment. This, in turn, should allow for heritage concerns to be addressed with a minimum of confrontation and a maximum of cooperation.

Rethinking Development

In this chapter we have challenged the assumption that heritage property conservation inevitably inhibits economic progress and the workings of a free market economy. It has been argued that, far from discouraging development, heritage resources can, given the optimum mix of incentives and regulations, generate both profit and employment in Ontario.

Yet a further question must be posed. Acknowledging the indispensable role played by a vigorous free enterprise economy to the continued prosperity of Ontario, is there a need to rethink common assumptions about "development"? More and more we are coming to expect that development cannot be limited to economics alone, but that growth must also be defined in terms of broad social improvement, individual and collective fulfillment and general welfare.

As we have seen, the issue is not simply that of economic and/or technological development versus clinging to the past. Rather, it is seeing development in terms of new benchmarks; integrating heritage and other policies more effectively with society's overall development; striving for a clearer understanding of the interdependence between the preservation of heritage resources and such issues as economics, technology, education and communications.

What is evolving is a view of economic development that is less energy- and resource-consuming, more respectful of the environment, more concerned for the enhancement of community life. This tradition of seeking to balance collective community good with that of individual enterprise is a long and honoured tradition in Ontario. Our rural and urban landscapes represent and require a sense of public trust that can and must be reconciled with the dynamics of market forces.

A recent and sobering report by the Worldwatch Institute, a Washington-based research group brings these complex issues of growth and change into sharp focus. In its "State of the World 1987" report, the Institute observed:

> a frustrating paradox is emerging from global efforts to achieve economic growth. Efforts to improve living standards are themselves beginning to threaten the health of the global economy. The very notion of progress begs for redefinition in light of the intolerable consequences that result from its pursuit. A sustainable society satisfies its needs without diminishing the prospects of the next generation. By many measures contemporary society fails to meet this criterion.[24]

- **Can the various interest groups dealing with heritage property conservation in Ontario rise to this challenge?**
- **What measures might assist the various players to reconcile conflicting interests?**

HERITAGE CONSERVATION AND TOURISM

Definitions and Challenges

"Tourism" has been defined pragmatically by Tourism Canada as "the business activity that fulfills the needs and wants of non-resident consumers". While it has long been recognized that Ontario's wealth of natural resources constitute a significant factor in the tourism industry, recent years have witnessed a growing recognition of the importance of our so-called "cultural" resources. While not underestimating the continued appeal of the province's abundant natural resources, this chapter will focus primarily on *cultural tourism*—tourism in which the activities during a stay at destinations outside one's place of residence include attendance at arts events or such involvement with heritage resources as visiting museums, experiencing a historical re-enactment, or admiring the buildings of a small town.

The importance of tourism as a factor in the economy of Ontario and Canada can be seen below:

There are 61,000 tourist enterprises in Canada. In most provinces and territories tourism is now the second largest industry. It employs approximately 600,000 workers directly and up to a million indirectly, with 172,000 employed directly in Ontario. Total spending on travel and tourism in Canada reached $17.3 billion in 1984: $12.9 billion by Canadian residents, $4.4 billion by foreign visitors.[25] Tourism generates about 5% of the Gross National Product, and approximately $6 billion in Ontario—5.9% of the Gross Provincial Product. The tourism labour force grew at 6.1% per annum in the 1972-83 decade. Tourism is Canada's seventh largest earner of foreign exchange, larger than crude petroleum or woodpulp.[26]

The Conventional View

Until recently the conventional view held that connections between culture and tourism were primarily between *arts* activities and tourism. Not only were tourism and heritage interests seen to be largely independent of each other, there were ways in which they were indeed seen to be mutually antagonistic.

A celebrated instance in which a tourism success story has been seen to conflict in some ways with the *residential* population's appreciation of its heritage resources is Niagara-on-the-Lake. As recently as 1978, a conference at Trent University on "Conserving Ontario's Main Streets" included a session on conservation for the community *versus* conservation for tourists. The conventional view has been that tourism marketing can lead, at best, to compromised standards of preservation and, at worst, results in over-crowded and abused heritage resources.

A still more trenchant criticism is aimed at the underlying socio-economics of tourism and culture. As a 1986 *Globe and Mail* editorial contended: "A questionable industry has been built on paying nations to stereotype their culture for foreign consumption. It wears the name tourism; there are unkinder words for it."[27]

These observations must at the very least be taken as cautions and as we explore the relation of heritage to tourism we should keep two underlying principles in mind.

- **First, important as is the role played in the provincial tourism industry, the primary reason for conserving our inherited legacies lies in the philosophy of stewardship, anticipating the rights and needs of future Ontarians.**
- **Second, the interpretation of this heritage must be determined by Ontarians without reference to tourist stereotypes, but rather with a basis in a deeper understanding of these resources.**

The Emerging View

The sheer volume of tourism over the past decade has led to a deeper awareness of links between arts and heritage activities and the tourism industry. As just one example—a very recent result of an aggressive marketing campaign—group tours at the Royal Ontario Museum increased by 500% from 1984 to 1985! Of the 4.2 million visitors to the ROM between 1980 and 1985, 42% were tourists.

The phenomenon is global. In the United Kingdom, where the number of overseas visitors increased by 56% between 1972 and 1982, tourism is projected to become Britain's biggest industry by 1990! Already tourism in the U.K. is seen as a significant answer to the unemployment problem, particularly in certain cities in the North.[28]

Our vision could be broadened still further. Heritage tourism developments may extend beyond increasing a region's cash flow. In France and elsewhere in continental Europe the ecomuseum movement has emphasized regional development of heritage resources, and their role in the economic development of these areas. Programming, planned with the participation of local user groups, is aimed at heightening awareness of natural and cultural environmental issues, so that community decisions about development may be made by better-informed citizens.

In Canada approximately 50% of tourists visit arts and heritage attractions during their stay. At least 29% plan their journeys in order to visit them.[29] Ontario and federal agencies together have led the way in developing this very different view of the relationship between heritage and tourism—one which stresses their mutual interdependence.

Recent Developments

- In 1982-83 the Ministry of Citizenship and Culture undertook an inventory of natural and cultural heritage sites in three Ontario regions. In the following year the Ministry coordinated both private sector and intergovernmental (provincial and municipal) support to publish the "History and Holidays" driving tour brochures on these three regions. In many ways the brochures were a model project. It successfully involved both public and private sectors and the local communities and, importantly, it coordinated a number of relevant government programs. Evaluations indicated considerable success. A further brochure is now being developed for northeastern Ontario, in collaboration with the Ministry for Northern Development and Mines.
- In 1985 Tourism Canada commissioned a landmark study of the *U.S. Pleasure Travel Market* by Longwoods Research Group Inc. Published in January 1986, the study represented the largest survey of this market ever undertaken—9,000 50-minute interviews! Significantly, the study identified heritage resources as a major motivator for the most important types of trip, "Touring Trips" and "City Visits."

> The single most important finding to emerge from this research is that Canada's greatest strength is as a touring destination. None of Canada's individual products, including its great outdoors, its major cities and its resorts, has an image that stands up well to competition, nor is Canada's market share strong in any of these trip categories. Instead, Canada's strength lies in the fact that it is a foreign destination, close and familiar and yet somehow different. The essential difference is the people of Canada—their British and French heritage, their ethnic diversity and their regional and local traditions.[30]

The study goes on to draw attention to the implications for effective marketing strategies and for Government support of appropriate infrastructure:

> Yet we have never promoted Canada's unique cultural heritage intensively in order to capitalize on its strength in this market. We clearly have a real opportunity to market to this group by portraying essential differences, a foreign mystique, while addressing the country's weakness relative to the U.S. in infrastructure (hotels, restaurants, landmarks and things to do and see).[31]

Summary
In conclusion, we can identify a number of elements in the newly emerging view regarding the relationship between heritage and tourism, that may be of assistance in the development of future policies and programs:

(i) arts and heritage resources are now recognized as highly significant motivators of contemporary tourists, supplementing earlier emphases on outdoors activities and natural resources;

(ii) the appeal of Ontario's and Canada's cultural diversity should be recognized and acted upon through a strong presentation of Canada's indigenous peoples, our two official languages, and the multi-cultural reality of our population;

(iii) aggressive *regional* marketing and development of a community's heritage resources should supplant the view of each attraction for itself;

(iv) heritage institutions and agencies should focus more attention on active and ongoing programs designed to *interpret* heritage resources while ensuring that such programs are based on sound research and a genuine understanding of these resources;

(v) increased attention should be directed toward the training and information needs of the heritage and tourism sectors; and,

(vi) enhancing coordination of efforts both within and between levels of government is needed regarding heritage-tourism links.

HERITAGE CONSERVATION AND SOCIAL COHESION

Previous chapters have explored heritage conservation as it relates to questions of change in our natural and cultural environments, economic development and property interests, and tourism. This chapter will examine a less tangible but equally important matter, the significance of heritage conservation in the evolution of the shared values and common understandings necessary to Ontario's development in the twenty-first century.

What has become clear in this century of extraordinary change is the need we all feel for roots, for the stability and strength we draw from our sense of time and place. In simpler times, familiar sites, local customs and the practical bonds of family, church and community provided everyone with a sense of continuity. The helpless amnesiac—a rare case—could be cared for by the group. Collective amnesia, however, the loss of our cultural memories, is a modern danger. If it is not anticipated and checked it will be a devastating and dangerous disease.

Since no physical object lasts forever, to conserve some artifact of the past is no end in itself but only a means to understanding some of the knowledge and experience encoded within the object—"the wise counsels of the past". The artifact lies there available to be interpreted and re-interpreted; the knowledge it offers is all we have to guide us into the future. Science and technology may continue to revolutionize our lives, but memories and tradition will continue to frame our response.

As we consider the social and economic implications of balancing past with future and try to put the problems of conservation and custodial agencies into better focus, we must learn to think about heritage in new ways, to develop a more comprehensive view of how and why governments must take it into account and how we must all evolve new instruments for its preservation and responsible use.

This ministry, linking as it does past, present and future concerns, is an appropriate jurisdiction for such an examination. It has responsibility for the Ontario Heritage Act and the Ontario Heritage Foundation, museums, art galleries, archives, libraries, Science North, Ontario Science Centre, Archives of Ontario, TV Ontario and other Ministry agencies concerned with preserving and interpreting aspects of our heritage. The challenge of gradually and harmoniously linking the pasts of all Ontarians to a future creates a climate within which some sort of cohesive whole can evolve from many parts. Indeed, hardly a home or school in the province is beyond the reach of the ministry's programs and their effects extend far beyond provincial boundaries. There is little in the personal or social life of any citizen that is not reflected or affected by the Ministry's concerns.

Yet we are only slowly coming to understand how the Ministry can be seen to be key to the government's stated commitment to anticipating the demands of the next century through *excellence in education*, *adaptation to technological change*, and the *social impact of changing demographics*. In rethinking expectations of this and other ministries it is perhaps worth noting that once, not all that long ago, we had no provincial Environment or Health ministries: circumstances and changing expectations required them in due course. Today they have some experience on which to draw as our expectations of government change and change again, even with respect to the nebulous dimensions of "heritage".

It is advantageous in Ontario to have a ministry addressing matters of preservation and responsible for the development of major agencies of *informal* education linked to the new technologies of information and communications. Whatever we imply when we call this the Post-Industrial Age or the Information Society, it is clear that the coordination and interpretation of our heritage has already become a significant issue for governments and that new technologies can be used imaginatively to that end.

It may be that new information technologies are, as many say, creating a global village within which we shall all come to see and understand that we are citizens of the world. At the same time we are also digging in, clutching what we can of our immediate and particular legacies and traditions for one obvious and important reason—we can personally relate and belong to them. In diverse cultures like Ontario we want to protect whichever of our roots mean most to us, even as we come to accept and participate in changing the social environment and our blending into a larger whole.

Governments everywhere are powerful agencies for change, tending to accelerate integration and cohesion in the name of necessity, efficiency and the gradual and safe management of change—much of which is forced on it from the outside. At best they can but temper the process within the limits of their authority. Yet it is one of the traditions of this province to nurture counterforces according to local circumstances. Ontario encourages varieties of responses to the pressures of change and manages to achieve, as a matter of policy, a voluntary cohesion on which peaceful coexistence ultimately depends. Such a civil tradition is more of an exception in the world's political history than most of us realize or appreciate.

If we have been fortunate in our gradual evolution as a political community, we cannot assume that this will continue into the next century. We have had a beneficial cohesion to date, but it is possible to foresee difficulties ahead in matters of economics, environmental conditions, the erosions of educational and religious traditions and the structures of law and family which have sustained us before. We may well wonder how much of the Old Ontario will survive in the New, and how cohesive a population we will prove to be in the face of change.

There are now as many Ontarios as there are Ontarians. Together we share a jumble of images of past and present as a background to our sense of place: perhaps the Niagara Escarpment, or the landscapes of Harris, Jackson, and Thomson, oddly fitted into a collage with the CN Tower or Ontario Place.

Old Ontarians knew of pioneering on the Canadian Shield, in isolated small towns or on farms. They knew their particular dwelling places because they built them, they could recall the courage it took to settle here, and the abiding faith in the future. They lived in isolated communities for the most part, and had the social cohesion of such tight groups, but

they also had notions of exclusivity and were sometimes intolerant of differences.

The New Ontario is very different. It is increasingly urbanized, secularized, open to all continents, a microcosm of Canada and, increasingly, of the world. It demands of us all new sensitivities, the accepting of differences, patience with surprises and partnerships unimaginable a generation ago.

Many who are newly rooted here are still wondering where 'here' is. We hardly know of the old times. We lack the advantage of being free to visit a grandparent's grave; know little of the four churches at the town crossroads or the mill or mineshaft which ensured what prosperity there was to be. We have seen no one-room schoolhouse where hopes and confidence were instilled and nourished.

But many of us—the Old and the New—now share the mood of our times, the anxieties of discontinuity. Whatever optimism may have sustained our ancestors as they contemplated their futures has been tempered by doubt. What life will our children lead? How will we—they—fit, in the Ontario of the twenty-first century? Will strangers meet strangers, drawing confidence from common roots?

Although the Ministry of Citizenship and Culture is not responsible for the formal apparatus of education, it is involved in informal education, dealing with every art and science. By the application of new technologies and through the activities of its agencies it could add greatly to our awareness and understanding beyond the strict agenda of schools and universities, through the new informal education media—museums, archives, libraries, radio, TV, recordings, video tapes and discs and the rest. They are all prime instruments for revealing who and what we are.

New information technologies provide mechanisms for reproducing and thus preserving heritage resources as never before. They also have the powerful impact of instant communication, new ways to span space and time immediately, blending experiences and linking us in new unities—communities within larger communities. Microcosm of the nation today, we are becoming a microcosm of the world. As we evolve our own particular forms of civil cohesion perhaps, by example, we will offer some encouragement to others.

In this voluntary process of blending and binding we have the advantage of our century-old traditions of local identity and community spirit which have so often been sustained by volunteers in churches, schools and service organizations. Those traditions can serve us well in the new Ontario as newcomers find ways to share in common causes, meeting common needs. Even as this Ministry supports cultural diversity, it can and must encourage shared values. But it can do neither without cultivating our collective understanding of our many roots, helping us as a precondition of unity to accept the advantages of diversity and tolerance. As we come to understand that each of us has a usable past, we can in time come together in the face of the future.

It is to our advantage that, in addition to enacting specific legislation, Ontario has evolved informal traditions of political and social entitlements granting everyone some access to information and opportunities for learning and discovery, and the crucial rights of dissent. And no discovery can be more useful to us now than that of our many roots, the infinite riches of our natural and human heritage.

It is not enough to conserve specific specimens of architecture, historic sites or miscellanies of old objects, samples of the arts and sciences or even some natural resources here and there. It is necessary to help us all to evaluate these natural and human legacies, and to interpret and reinterpret their significance in the large scheme of things, connecting them to our particular needs today and, in effect, appreciating them as *living memories*.

Much of what is now defended by special groups as valuable heritage—buildings, objects, even natural sites—remains feebly defended because its uses are often unclear to the majority. We hold on to things with mixed motives, among them nostalgia. Nostalgia comforts and is not to be scorned since it nourishes our dreams; no doubt we will soon be nostalgic for the Ontario of the 1980s. But a broader understanding of what is implied by heritage and how fundamentally essential that understanding is to our social development will make policies and programs easier to devise and defend.

CONCLUSION

This paper has stated a need for a broadened recognition of the importance of heritage resources and activities in Ontario. Although many important decisions regarding the best division of responsibilities in the heritage conservation field will emerge from the policy review, improved communication and cooperation in assessing issues and identifying future strategies is needed. Through consultation, the province has a leadership role to play: not to define the specific direction of heritage development, but to ensure that the conditions, mechanisms and support exist to make this development possible—to enable individuals and institutions to find the human, financial and other resources necessary to achieve their objectives.

We invite your contributions and participation in the public consultation process.

APPENDICES

Appendix A

MINISTRY OF CITIZENSHIP AND CULTURE
REGIONAL OFFICES

For additional copies of the discussion paper or more information about the public meeting in your area, contact your nearest regional office:

TORONTO
10 St. Mary Street
2nd Floor
Toronto, Ontario
M4Y 1P9
(416) 965-6597

BARRIE
114 Worsley Street
Barrie, Ontario
L4M 1M1
(705) 737-0543

OTTAWA
Rideau Trust Building
1 Nicholas Street
Room 1102
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
(613) 566-3728

BELLEVILLE
280 Pinnacle Street
Suite 3
Belleville, Ontario
K8N 3B1
(613) 968-3474

SUDBURY
200 Elm Street East
4th Floor
Sudbury, Ontario
P3C 5N3
(705) 675-4383

DRYDEN
479 Government Road
Dryden, Ontario
P8N 3B3
(807) 223-3331

SAULT STE. MARIE
390 Bay Street
3rd Floor
Sault Ste. Marie, Ontario
P6A 1X2
(705) 759-8652

WINDSOR
250 Windsor Avenue
6th Floor
Windsor, Ontario
N9A 6V9
(519) 256-5486

TIMMINS
22 Wilcox St., 2nd Floor
Timmins, Ontario
P4N 3K6
(705) 267-8018

HAMILTON
119 King Street West
8th Floor
Box 2112
Hamilton, Ontario
L8N 3Z9
(416) 521-7229

KITCHENER
30 Duke Street West
4th Floor
Kitchener, Ontario
N2H 3W5
(519) 578-8200

LONDON
255 Dufferin Avenue
6th Floor
London, Ontario
N6A 5K6
(519) 679-7146

ST. CATHARINES
15 Church St., Ste. 406
St. Catharines, Ontario
L2R 3B5
(416) 685-7397

THUNDER BAY
1825 Arthur Street East
Thunder Bay, Ontario
P7E 5N7
(807) 475-1683

Appendix B

SCHEDULE FOR PUBLIC CONSULTATION MEETINGS

Note: All meetings are scheduled for 7:00 p.m. to 10:00 p.m.

CITIES	DATES	LOCATIONS
KINGSTON	Mon., May 4	Holiday Inn 1 Princess Street (Ballroom)
BELLEVILLE	Tues., May 5	Ramada Inn 11 Bay Bridge Road (Park Room)
PETERBOROUGH	Thurs., May 7	Holiday Inn 150 George Street (B and C Ballrooms)
OAKVILLE	Tues., May 12	Holiday Inn 360 Iroquois Shore Road (East Centre Hall)
HAMILTON	Wed., May 13	Convention Centre 115 King Street West (Chedoke A)
OWEN SOUND	Thurs., May 14	Owen Sound Public Library 824 First Avenue West
BRAMPTON	Tues., May 19	Lester B. Pearson Theatre Brampton Civic Centre 150 Central Park Drive
TORONTO	Wed., May 20	Harbourfront 235 Queen's Quay West (Brigantine Room)
WATERLOO	Thurs., May 21	Seagram Museum 57 Erb Street West
CORNWALL	Mon., May 25	Best Western Parkway 1515 Vincent Massey Drive (Tartan Room)
OTTAWA	Tues., May 26	Ottawa Congress Centre 55 Colonel By Drive (Capital Hall, Room 5B)

CITIES	DATES	LOCATIONS
GODERICH	Wed., May 27	The Livery 35 South Street
WINDSOR	Thurs., May 28	MacKenzie Hall 3277 Sandwich Street
LONDON	Tues., June 2	Monsignor Feeney Centre 165 Elmwood Avenue East
AURORA	Wed., June 3	Highlands Golf and Country Club 192 Yonge Street South
NIAGARA ON THE LAKE	Thurs., June 4	White Oaks Inn Taylor Road (Imperial Ballroom)
RENFREW	Tues., June 9	Renfrew Canadian Legion 30 Raglan Street South
NORTH BAY	Wed., June 10	North Bay City Hall 200 McIntyre East (Council Chambers)
SUDBURY	Thurs., June 11	Sudbury Youth Centre 20 Ste. Anne's Road
GRAVENHURST	Mon., June 15	Opera House 295 Muskoka Road South
MIDHURST	Tues., June 16	Simcoe County Museum
TIMMINS	Wed., June 17	Timmins Museum and National Exhibition Centre South Porcupine
SAULT STE. MARIE	Thurs., June 18	Sault Ste. Marie Museum 107 East Street
HEARST	Mon., June 22	Hearst Canadian Legion
THUNDER BAY	Wed., June 24	Air Lane Motor Hotel 698 Arthur Street West
KENORA	Thurs., June 25	Inn of the Woods 470 First Avenue South

Appendix C

HERITAGE CONSERVATION IN ONTARIO—THEN AND NOW

Popular support and official measures to record this province's history and commemorate historical events began in the aftermath of the War of 1812, and continued throughout most of the nineteenth century. In light of current concerns regarding the threat posed to Canada's cultural sovereignty by free trade negotiations, it is interesting to note that many of these early efforts had as an underlying motive defending the distinctiveness of the province from the influence of the United States and the perceived need to promote vigilance against the possibility of American invasion. The Quebec-born Administrator-in-Chief of Upper and Lower Canada, General Sir Gordon Drummond, gave Royal Assent in 1817 "to an Act of Parliament which provided for the erection of a monument to Major-General Sir Isaac Brock at Queenston Heights".[32] *The Ontario Collection* further records the various measures taken by the Ontario Government, beginning in the 1870s, to commemorate the province's great leaders and events of the past, particularly through official portraiture and support for the Ontario Society of Artists.

Concern for the preservation of Ontario's cultural heritage can also be traced to the late nineteenth century advocacy activities of the Ontario Historical Society and to the establishment of additional historical properties commemorating significant events or individuals—Queenston Heights (1895), Butler's Burial Ground (1907), Old Fort Erie (1908), the Drummond Hill cemetery at Lundy's Lane (1910-1912). The last site was among a flourish of events commemorating the centenary of the War of 1812, a period unequalled as a broad celebration of heritage until the Canadian Centennial celebrations of 1967. In the area of natural heritage, Ontario was also a national leader as seen in the establishment in 1893 of Algonquin Park, Canada's first provincial park.

Space does not permit a detailed accounting of the emergence throughout this century of local and provincial organizations and institutions—museums, archives, historical and genealogical societies, archaeological and architectural preservation groups. Among the major provincial custodial institutions established were the Art Museum of Toronto (later the Art Gallery of Ontario—1900), the Archives of Ontario (1903), the Royal Ontario Museum (1913), and the Royal Botanical Gardens (1941).

The provincial heritage movement took a significant step forward in 1953 with the legislative establishment of the Archaeological and Historic Sites Board, an agency which in 1975 was amalgamated with the Ontario Heritage Foundation (OHF) and is now known by that name. The consolidation of the Board and the OHF in 1975 was one component of the *Ontario Heritage Act*, an important piece of legislation that brought together a number of heritage programs and initiatives. A combination of property law, enabling legislation, regulatory requirements, and program and funding authority, the principal aim of the Act was to ensure the protection and enjoyment of heritage resources through the fostering of public involvement and appreciation, and by providing processes for cooperation among property owners, local authorities, community groups and the province.

The Ontario Heritage Act assigns responsibility to the Ministry of Citizenship and Culture for the designation of archaeological sites and the licensing of archaeological activity. Also under the Act, the Ontario Heritage Foundation provides financial assistance and advice on archaeology, architectural conservation, historical promotion and development and natural heritage, and owns, restores and manages provincially significant properties and collections.

Among the achievements of the heritage community working within the framework provided by the Act are the following.

- The establishment of 157 Local Architectural Conservation Advisory Committees (LACACs) as key players in property designation and heritage conservation and planning through advice to municipal councils.
- Designation by municipalities of over 2,000 heritage properties and designation of over a dozen heritage conservation districts.
- Undertaking over 900 archaeological projects and the establishment of a network of regional archaeological offices across the province.
- Key funding initiatives, including:
  - financial support for Ontario's familiar blue-and-gold historical plaques;
  - ongoing operating support for some 210 community museums;
  - OHF funding for some 350 architectural conservation projects totalling $8.5 million, 260 archaeological projects totalling $2.4 million, and 338 historical and publications projects totalling $2 million;
  - the Building Rehabilitation and Improvement Campaign (BRIC) which provided $6.5 million over five years in support of some 1300 conservation projects;
  - the Community Facilities Improvement Program (CFIP) which provided $13.6 million in capital support to 136 projects from 1985 to the present;
  - the Lottery (formerly Wintario) program grants which provided over $6 million for 1,306 projects from 1976 to the present.

The Ministry of Citizenship and Culture plays an extensive consultative role with other Ministries and agencies in addressing a wide range of heritage conservation concerns. Through its agencies the Royal Ontario Museum, the Art Gallery of Ontario, the McMichael Canadian Collection, the Royal Botanical Gardens, the Archives of Ontario, the Ontario Science Centre, Science North and TV Ontario, the Ministry is actively involved in heritage conservation matters throughout the province.

Substantial growth and development has also been achieved in other areas. There are now more than 450 museums in the province, and the Heritage Branch of the Ministry of Citizenship and Culture has established a national reputation for its leadership in establishing standards of operation for community museums as the basis of ongoing operating support.

Historical societies, now numbering over 550, continue to undertake important local history projects and activities. Historical publications have blossomed, and major series of studies on Ontario's history have been developed. Archaeological and genealogical groups have grown in numbers as vehicles to promote important heritage activities.

A development consistent with the broadened definition of heritage discussed earlier is the recent growth of programs in the area of natural heritage. The Ministry of Natural Resources began negotiations in 1979 to encourage the Ontario Heritage Foundation to play a larger role in natural heritage protection in the province. This, in turn, led to the establishment in 1982, under the Foundation's leadership, of the Natural Heritage League, a coordinating network of organizations which has generated an impressive variety of initiatives and built an atmosphere of cooperation and innovation in its short life.

In Ontario, as elsewhere, the definition of heritage has expanded to include not only those tangible components of our natural and cultural environment, but the intangible customs and tradition of our increasingly pluralistic society. The establishment and growth of such organizations as the Ontario Multicultural History Society, the Ontario Black History Society, the Société Franco-ontarienne d'Histoire et de Généalogie, the Centre Franco-ontarien de Folklore and many other organizations bear witness to this development.

Appendix D

WORLD HERITAGE CONVENTION

The UNESCO World Heritage Convention of 1972 has been signed by more than 60 countries worldwide. The treaty was signed by Canada in 1976 on behalf of the federal government itself, the two territories, and nine of the ten provinces, including Ontario. (Quebec, with constitutional reservations, declined.)

The 1972 Convention sets out a number of obligations to which signing states commit themselves. Although the treaty focuses on sites of "outstanding universal value" it has been argued, most recently in a *Canadian Heritage* editorial—"The Heritage Untreaty"[33]—that obligations extend to a state's general heritage responsibilities. The central duties defined by the treaty are as follows.

> To ensure that effective and active measures are taken for the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage situated on its territory, each State party to this Convention shall endeavour, in so far as possible, and as appropriate for each country:
>
> a) to adopt a general policy which aims to give the cultural and natural heritage a function in the life of the community and to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programs;
>
> b) to set up within its territories, where such services do not exist, one or more services for the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage with an appropriate staff and possessing the means to discharge their functions;
>
> c) to develop scientific and technical studies and research and to work out such operating methods as will make the State capable of counteracting the dangers that threaten its cultural or natural heritage;
>
> d) to take the appropriate legal, scientific, technical, administrative and financial measures necessary for the identification, protection, conservation, presentation and rehabilitation of this heritage; and
>
> e) to foster the establishment or development of national or regional centres for training in the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage and to encourage scientific research in this field.[34]

These treaty obligations give rise to many questions.

- **How does a government show leadership in assuring that heritage has a "function in the life of the community?"**
- **How should heritage planning be integrated with "comprehensive planning programs"?**
- **Are the "legal measures" currently in place adequate to identify and conserve Ontario's heritage?**
- **Are there sufficient "financial measures" to encourage the rehabilitation and presentation of this heritage?**

The UNESCO convention is intended to set forth ideal policy objectives as defined by a consensus of the international community. It does not provide clear and immediate answers to those questions posed above but does provide an indispensable point of departure for examining future heritage conservation options in Ontario.

Appendix E

END NOTES

1. Northrop Frye, *Divisions on a Ground* (Toronto: House of Anansi Press Ltd., 1982), p. 181

2. *Ibid*., p. 174

3. Simone Weil, *The Need for Roots* (London: P. Putnam's Sons, 1952), p. 51

4. *Ibid*.

5. George Woodcock, quoted in Bernard Ostry, *The Cultural Connection* (Toronto: McClelland and Stewart, 1978), p. 206

6. Vincent Tovell and John Vollmer, *Our Natural and Human Heritage*— a brief submitted to the Federal Cultural Policy Review Committee, (reprinted in Canadian Museums Association *Gazette*, Winter 1982), p. 5

7. D. G. Kozlovsky, *An Ecological and Evolutionary Ethic* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984), p. 44

8. Employment and Immigration Canada. *Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels*, 1986

9. Statistics Canada, *1981 Census of Canada*. Compiled for Ethnocultural Data Information, Ontario Ministry of Citizenship and Culture.

10. "Population Projections 1984-2006", *Demographic Bulletin*, Demographics, Economic Policy Branch, Ministry of Treasury and Economics, 1985

11. *Ibid*.

12. Statistics Canada, *1981 Census of Canada*. Compiled for Ethnocultural Data Information, Ontario Ministry of Citizenship and Culture.

13. Jacques Dalibard, "Why we need a national heritage review", *Canadian Heritage* (October-November, 1986), p. 38

14. Buildings Revival Coalition, *For Economic Renewal*, Vol. III (Ottawa: unpublished manuscript, 1987), p. 5

15. Buildings Revival Coalition, *For Economic Renewal*, Vol. I (Ottawa: unpublished manuscript, 1987), pp. 27-28.

16. *Ibid*., p. 25

17. James Watt, quoted in *Historic Preservation Law*, N. Robinson, ed. (New York: Practicing Law Institute, 1982), p. 117

18. Canada Mortgage and Housing Corporation, *Canadian Renovation Market* (Ottawa: 1986), p. 26

19. Task Force on Funding of the Arts in Canada, *Funding of the Arts in Canada to the Year 2000* (Ottawa: Government of Canada, 1986), pp. 26-27.

20. Advisory Council on Historic Preservation, *The Contribution of Historic Preservation to Urban Revitalization* (Washington: Government of the United States, 1979).

21. *Ibid*.

22. Marc Denhez, *Heritage Fights Back* (Ottawa: Fitzhenry and Whiteside and Heritage Canada, 1978).

23. United States General Accounting Office, *Report to the Joint Committee on Taxation, Congress of the United States: Information on Historic Preservation, Tax Incentives* (Washington: 1984).

24. Philip Shabecoff, "Man Said to Tax Earth's System", *The New York Times* (February 14, 1987), p. 4

25. Statistics Canada, *1986 Tourism and Recreation: A Statistical Digest*, Catalogue 87-401, p. 10

26. *Tourism Canada, Tourism Tomorrow: Towards a Canadian Tourism Strategy*, Department of Regional Industrial Expansion, Ottawa, p. 68

27. D'Amore, L. J., and Associates Ltd., *Tourism and Culture in Canada*, Tourscan Report 86-01/86-03, May 1986

28. Brenda Capstick, "Museums and Tourism", *International Journal of Museum Management and Curatorship* (Vol. IV, 1983), p. 367

29. Department of Communications, *Towards a Heritage Policy*, Draft for Discussion Purposes (Ottawa: August 27, 1985).

30. Longwoods Research Group Inc., *U.S. Pleasure Travel Market*, study for Tourism Canada (Ottawa, 1986), pp. 5-6.

31. *Ibid*., p. 21

32. Fern Bayer, *The Ontario Collection* (Markham: Fitzhenry and Whiteside, 1984), p. 197

33. Marc Denhez, "The heritage un-treaty", *Canadian Heritage* (February-March, 1987), p. 2

34. UNESCO, *Conventions and Recommendations of UNESCO Concerning the Protection of the Cultural Heritage* (Geneva: Imprimeries Populaires, 1983), p. 81

Complete bibliography available upon request:
Ontario Heritage Policy Review
Ministry of Citizenship and Culture
77 Bloor St. West
Toronto, Ontario
M7A 2R9

Affaires civiques et culturelles

Citizenship and Culture

Document de travail

Le Patrimoine

Affaires civiques et culturelles

ASSURER L'AVENIR DE NOTRE PASSÉ

Document de travail préparé pour la
Révision de la politique du patrimoine ontarien

par le
ministère des Affaires civiques et culturelles

en collaboration avec la
Fondation du patrimoine ontarien

Avril 1987

©Copyright imprimeur de la Reine pour l'Ontario

Traduction: Holt French Translating Bureau

ISBN: 0-7729-2420-1

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, veuillez vous adresser à un Bureau régional du ministère des Affaires civiques et culturelles (voir les adresses des bureaux à l'Annexe A).

TABLE DES MATIÈRES

2 **RÉSUMÉ GÉNÉRAL**

5 **AVANT-PROPOS**
L'hon. Lily Munro,
ministre des Affaires civiques et culturelles

7 **LE CONTEXTE**
7 Définitions—Qu'entendons-nous par "patrimoine"?
7 Valeur des ressources du patrimoine
9 L'Ontario en train de changer
- Vers une société de l'information
- Centralisation/homogénéisation
- L'évolution démographique

12 **LES DÉFIS QUI SE FONT JOUR**
12 Adapter les responsabilités selon les participants—"Qui est-ce qui passe en premier?"
14 Mécanismes de coordination
14 Sensibilisation du public
15 La formation et l'éducation
15 Le mouvement vers le centre

17 **QUESTIONS ET THÈMES**
17 Conservation du patrimoine et changements sociaux
17 Conservation du patrimoine, développement économique et intérêts dans les biens
- Un paradoxe initial
- La conservation du patrimoine et l'économie ontarienne
- Les participants et les instruments
- "La carotte et le bâton"
- Le développement repensé

24 Conservation du patrimoine et tourisme
- Définitions et défis
- Le point de vue classique
- Le point de vue qui se fait jour
- Récentes initiatives
- Résumé

26 Conservation du patrimoine et cohésion sociale

30 **CONCLUSION**

31 **ANNEXES**

A Bureaux régionaux du ministère des Affaires civiques et culturelles
B Réunions publiques—Dates et adresses
C La conservation du patrimoine en Ontario—naguère et aujourd'hui
D La Convention du patrimoine mondial
E Notes

RÉSUMÉ GÉNÉRAL/CADRE DE TRAVAIL

La publication de ce document de travail représente la première étape de l'engagement pris par le gouvernement de l'Ontario de créer un cadre complet de politique dans lequel il pourra faire la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation de son engagement envers la conservation du patrimoine dans la province.

Le document se présente comme suit :

Le contexte se prononce en faveur d'une définition élargie de la nature et de l'importance des ressources du patrimoine et de leur intégration dans les questions plus larges de la vie sociale et économique. Il examine un certain nombre d'importantes tendances sociales et économiques qui sont en train de transformer l'Ontario et il en évalue l'impact sur les préoccupations relatives à la conservation du patrimoine.

Les défis qui se font jour examine les besoins changeants du mouvement de la conservation du patrimoine à l'aube du siècle prochain. Citons notamment la nécessité de rationaliser les rôles et les responsabilités des divers "participants" aux activités du patrimoine, la nécessité de créer de nouveaux mécanismes de coordination, la nécessité d'une prise de conscience et d'une compréhension plus grandes des préoccupations du patrimoine, des besoins en matière de formation professionnelle et d'éducation des particuliers dans le domaine du patrimoine et, enfin, le défi consistant à amener les efforts de conservation du patrimoine au centre de la vie en Ontario.

Questions et thèmes examine la conservation du patrimoine dans ses relations avec des questions comme le processus général des changements sociaux, le développement économique et les intérêts dans les biens, le tourisme, et le développement de valeurs que nous partageons et d'une compréhension commune nécessaires à la cohésion sociale.

Pour donner aux lecteurs un cadre dans lequel ils peuvent examiner ce document, ainsi qu'un point de départ pour la discussion lors des réunions publiques à venir, les questions et les principes directeurs suivants ont été identifiés. L'identification des questions en cause ne devrait pas être considérée comme étant exhaustive, mais constitue simplement un point de départ pour inciter à la discussion et pour recueillir des commentaires de la part du public.

Questions clés qui ressortent du document de travail

1. Dans quelle mesure, et sous quels aspects, les **municipalités** devraient-elles avoir un rôle essentiel à jouer dans la conservation du patrimoine?

2. La **division actuelle des responsabilités** pour la conservation des **biens du patrimoine** est-elle la méthode la plus efficace et la plus souhaitable?

3. Quelles mesures pourrait-on prendre pour **réconcilier les conflits d'intérêts** dans la conservation des **biens du patrimoine** en Ontario?

4. Comment les ressources et les efforts du **secteur privé**—à la fois à but lucratif et non lucratif—peuvent-ils être utilisés de façon efficace pour favoriser la conservation du patrimoine en Ontario?

5. Quelles mesures pourrait-on prendre pour augmenter **la communication et la collaboration** entre les divers participants—à la fois du secteur public et du secteur privé—qui exercent actuellement leurs activités dans la conservation du patrimoine en Ontario?

6. Par quels moyens pourrait-on réaliser **une plus grande prise de conscience du public** concernant le patrimoine, à la fois au niveau local et au niveau provincial?

7. Comment la conservation du patrimoine peut-elle servir à stimuler davantage le **tourisme** en Ontario?

8. Quelles mesures pourrait-on prendre pour renforcer les **possibilités de formation professionnelle et d'éducation** dans les diverses disciplines du patrimoine—archéologie, conservation de l'architecture, histoire documentaire, études sur les musées, études environnementales, et ainsi de suite?

9. Comment pouvons-nous gérer les nouvelles **technologies de l'information** de façon à contribuer à la conservation du patrimoine en Ontario?

10. Quelles mesures peut-on prendre pour **élargir les limites** du mouvement du patrimoine de façon à inclure les groupes et les particuliers qui ne s'y sont peut-être pas intéressés ou qui n'y ont pas participé auparavant?

11. Y a-t-il **des lacunes et des incompatibilités** dans notre façon d'aborder la conservation du patrimoine en Ontario et, si oui, que peut-on faire pour y remédier?

12. Quelles mesures pourrait-on prendre pour **intégrer les ressources et les activités du patrimoine** à l'intérêt de la communauté dans des domaines comme la santé, l'éducation, l'environnement, l'économie, et ainsi de suite?

13. En examinant les principes exposés dans la **Convention du patrimoine mondial** de 1972 (Annexe D), quelles en sont les conséquences pour les efforts futurs de conservation du patrimoine en Ontario?

Principes directeurs de la formation d'une politique

En tenant compte des traditions existant de longue date et des tendances influant sur le mouvement du patrimoine en Ontario, nous proposons les principes suivants à titre de guide au développement d'une politique. *Ils ne représentent pas une prise de position arrêtée du gouvernement, mais nous les présentons dans l'espoir qu'ils encourageront le débat public.*

1. Valeur des ressources du patrimoine

La première hypothèse, qui est aussi la plus cruciale, c'est que le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario est une ressource irremplaçable et d'une valeur inestimable envers laquelle tous les habitants de la province et leurs représentants élus ont un engagement important et continu. Il existe, en effet, un **intérêt provincial** dans le patrimoine, qui reconnaît en celui-ci une ressource économique importante, une source d'information et d'expérience en notre ère postindustrielle, un facteur clé pour assurer la diversité de notre environnement naturel et humain, et une force importante dans la mise sur pied des valeurs que nous partageons et de la compréhension commune nécessaires à la cohésion sociale.

2. Intégration à la vie sociale et économique

Toute politique, tout acte législatif ou tout programme relatifs à l'identification, à la protection, à la conservation, à la présentation et à la transmission du patrimoine de la province doivent s'efforcer de donner à ce patrimoine une fonction dans la vie de la collectivité. La conservation doit être comprise comme jouant un rôle fondamental dans la vie sociale et économique de la collectivité et doit être considérée comme un facteur dans l'élaboration de nombreuses politiques. Comme indication de cette intégration des politiques, les ressources du patrimoine doivent être considérées comme une variable importante dans toute planification complète de la part du gouvernement.

3. Réconciliation des conflits d'intérêts

La conservation des biens du patrimoine dans la province peut se traduire par des circonstances où les intérêts à court terme des particuliers s'opposent aux intérêts à long terme de la collectivité. Toute politique du patrimoine ou tout acte législatif s'y rapportant doit avoir comme objectif central la réconciliation de ces conflits d'intérêts. La tâche doit consister à identifier l'équilibre adéquat entre les droits et les responsabilités du secteur privé et ceux du secteur public. Le meilleur moyen de réaliser cet équilibre, c'est d'équilibrer les incitations et les règlements—"la carotte et le bâton"—relatifs aux ressources du patrimoine. Il faut identifier les obstacles à la conservation et à la restauration et y remédier.

4. Décentralisation, rationalisation et collaborations

Reconnaissant les progrès réalisés par le passé, on doit s'assurer que la politique, les actes législatifs et les programmes futurs reflètent le partage le plus efficace possible des responsabilités. Les décisions relatives au partage des responsabilités dans la conservation du patrimoine doivent reposer sur les hypothèses suivantes : les services et les activités devront être assurés au niveau administratif où ils peuvent être effectués comme il faut—si possible, à l'échelon local; il faut les outils nécessaires pour assurer le maximum de participation et le soutien de la part du secteur privé; enfin, il faut trouver de nouveaux mécanismes de coordination pour relier les divers participants, à la fois dans le secteur public et le secteur privé. Le rôle de la province dans ce système doit consister à assurer le soutien, à prendre l'initiative, à faciliter les choses et à créer le contexte dans lequel l'entreprise privée et les particuliers peuvent collaborer à la réalisation des objectifs publics.

5. Excellence et innovation
Étant donné l'évolution rapide du mouvement de la conservation du patrimoine, la politique et les programmes doivent être conçus pour encourager l'excellence et l'innovation. Nous devons continuer à respecter notre engagement envers le développement des compétences et des connaissances spécialisées chez les particuliers—rémunérés ou non—qui participent à des activités de conservation. Nous devons prévoir et préparer l'avenir, et non nous contenter simplement de réagir au changement. Les mécanismes pour assurer la coordination et la communication parmi tous les participants doivent être efficaces, afin de pouvoir prévoir les changements de circonstances et les nouveaux défis et de prendre les mesures qui s'imposent.

6. Sensibilisation du public
La conservation du patrimoine exige que l'énergie et les ressources soient dirigées vers le développement des outils et des stratégies nécessaires pour sensibiliser davantage le public et encourager à une participation plus grande à la conservation du patrimoine en Ontario. Toute modification apportée aux actes législatifs ou aux programmes n'aura qu'un impact limité à moins qu'elle ne s'accompagne d'un changement dans le degré de sensibilisation, à la fois des fonctionnaires et des particuliers, concernant la valeur des ressources du patrimoine et concernant leur responsabilité envers les générations futures.

Le ministère des Affaires civiques et culturelles vous invite à faire vos commentaires et à lui apporter votre aide dans la tâche consistant à tracer la direction future des efforts de conservation du patrimoine en Ontario, et cela en assistant aux réunions et en participant au processus de consultation du public.

AVANT-PROPOS

Avril 1987

Le gouvernement de l'Ontario a pris, il y a longtemps, le ferme engagement d'assurer la conservation et la promotion du patrimoine de la province. En réponse à l'évolution de l'environnement de la conservation du patrimoine et aux demandes des particuliers et des groupes communautaires intéressés, le ministère des Affaires civiques et culturelles entreprend une révision de la politique du patrimoine ontarien, afin de s'assurer que la politique, les lois et les programmes du gouvernement relatifs à la conservation du patrimoine répondent toujours aux besoins et aux valeurs des Ontariens.

Même si cette démarche *aboutira* à certaines modifications spécifiques à des actes législatifs comme la Loi sur les biens culturels de l'Ontario, mon ministère, en collaboration avec son organisme principal dans le domaine du patrimoine, la Fondation du patrimoine ontarien, a pris l'engagement de créer un cadre de politique d'ensemble dans lequel il pourra assurer la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes et des initiatives futurs. Les *objectifs* suivants de ce processus ont été identifiés :

1. Créer un cadre de politique au sein duquel on pourra insérer les actes législatifs et les programmes spécifiques relatifs au patrimoine du ministère des Affaires civiques et culturelles et d'autres ministères dont les activités touchent au domaine du patrimoine. Cette politique devra tenir compte :
   - des actes législatifs existants et des activités actuelles dans le domaine du patrimoine;
   - des réalisations atteintes jusqu'à présent;
   - des domaines vers lesquels pourraient être dirigés les efforts du gouvernement provincial, afin qu'ils complètent les efforts déployés par d'autres;
   - du rôle des autres paliers de gouvernement et du secteur privé;
   - du changement des conditions économiques et sociales.
2. Cultiver une appréciation plus large, parmi le public et parmi les spécialistes, de l'importance des activités aux multiples facettes de notre patrimoine provincial.
3. Mettre à jour la Loi sur les biens culturels de l'Ontario à la lumière de plus d'une dizaine d'années d'usage, d'évaluations et de suggestions de la part d'organismes s'intéressant au patrimoine, des autres paliers de gouvernement et du public.

Ce document de travail représente la première étape du processus complet de révision. Des exemplaires en ont été distribués à des particuliers et à des organismes intéressés dans toute la province. Un exemplaire du document a été déposé dans chaque bibliothèque publique de l'Ontario, et l'on peut en obtenir des exemplaires supplémentaires en s'adressant aux Bureaux régionaux du ministère des Affaires civiques et culturelles (voir les adresses des bureaux à l'Annexe A).

À partir du début de mai et jusqu'à la fin de juin 1987, une série de 26 réunions publiques auront lieu dans des collectivités représentant toutes les régions de la province (Annexe B—dates et adresses des réunions). Ce vaste processus de consultation reflète l'engagement pris par le gouvernement de permettre au public de participer librement au débat et, en général, à la mise sur pied de la politique publique.

Sur la base des idées recueillies lors de ces réunions et des mémoires présentés, une phase intensive de recherche et d'analyse sera entreprise entre juillet et octobre 1987. Les renseignements obtenus formeront la base de nouvelles discussions et de nouvelles consultations avec d'autres ministères, d'autres paliers de gouvernement et d'organismes non gouvernementaux. En se fondant sur ces discussions, on présentera la politique et les actes législatifs révisés, et la révision et la redéfinition des programmes et des services de soutien commenceront.

But du présent document

Nous espérons que ce document contribuera à créer une vision commune qui guidera la conservation du patrimoine jusqu'au siècle prochain. Il n'a pas pour but de refléter des prises de position ou des recommandations bien ancrées du gouvernement. Son but est de poser des questions, de stimuler la réflexion sur les thèmes et les principes généraux sur lesquels reposent les activités du patrimoine dans la province.

Le document n'a pas non plus pour but d'examiner des modifications spécifiques à la Loi sur les biens culturels de l'Ontario. Bien que le ministère continue à respecter son engagement quant à une mise à jour de cet acte législatif, nous avons pensé qu'il était indispensable de nous distancer de la Loi et des programmes existants afin d'identifier le contexte de politique plus large dans le cadre duquel ces outils du gouvernement existent actuellement—ou dans lequel ils pourraient exister à l'avenir. Le processus de révision ne commence *pas* par un examen détaillé de la Loi, et pourtant notre engagement d'effectuer des modifications aux actes législatifs demeure entier.

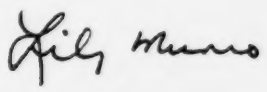
À cet égard, le ministère des Affaires civiques et culturelles se rend très bien compte des discussions soutenues et avisées de la Loi qui ont lieu depuis plus d'une dizaine d'années. Un certain nombre d'organismes comme l'Ontario Historical Society, l'Association of Municipalities of Ontario, le Toronto Historical Board, la ville d'Ottawa et d'autres ont tous présenté des rapports et des recommandations de modifications à la Loi; des projets de loi recommandant des modifications ont été présentés par des députés; les conférences périodiques des Comités consultatifs locaux pour la conservation de l'architecture (CCLCA), des lettres à la ministre et des communications au personnel du ministère ont tous présenté des conseils et des commentaires.

Le libre débat public peut mener à une meilleure compréhension et à un consensus plus large relatif aux politiques nécessaires pour assurer la conservation et l'utilisation responsable des ressources du patrimoine. Ces politiques peuvent, en temps voulu, se refléter non seulement dans la révision des actes législatifs, mais aussi dans les stratégies d'ensemble du gouvernement dans le domaine de la conservation.

Au nom du gouvernement de l'Ontario, je tiens à vous encourager à participer au processus de révision en assistant à l'une des réunions publiques ou en nous écrivant à l'adresse ci-dessous. Aidez-nous à atteindre notre but. . .**assurer l'avenir de notre passé!**

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

La ministre des Affaires civiques et culturelles,



L'honorable Lily Munro

Révision de la politique du patrimoine ontarien
Ministère des Affaires civiques et culturelles
77, rue Bloor ouest
Toronto (Ontario)
M7A 2R9

LE CONTEXTE

DÉFINITIONS—QU'ENTENDONS-NOUS PAR "PATRIMOINE"?

Il convient, pour commencer notre discussion, que nous définissions bien clairement les termes utilisés. Quelles sont les activités et les ressources que nous évoquons lorsque nous parlons du "patrimoine" ou du mouvement de la "conservation du patrimoine" en Ontario? Il y a quinze ans, notre définition, relativement étroite, se concentrait sur la conservation de l'architecture, l'archéologie, les archives et autres institutions s'occupant de collections, ainsi que sur quelques sites naturels ou historiques. Voici deux définitions récentes et plus complètes du "patrimoine" :

- les aspects tangibles et intangibles de notre passé naturel et culturel, depuis la préhistoire jusqu'à l'heure actuelle (Association des musées canadiens);
- les produits et le témoignage des différentes traditions et des réalisations spirituelles du passé [...] un élément de la personnalité de la population du monde (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture—UNESCO).

Il apparaît clairement que ce terme englobe maintenant un réseau d'éléments corrélatifs—tangibles et intangibles, naturels et culturels (humains), personnels et collectifs.

La préoccupation, qui commence à se faire jour, de la nécessité de conserver nos ressources naturelles et notre histoire humaine se rattache à la réapparition de l'ancienne idée de *garde*—notre responsabilité individuelle et collective de la continuation de la vie et de la civilisation. Ce que nous avons reçu, nous le gardons pour les générations futures.

Le patrimoine de l'Ontario—compris de cette façon—est donc la partie du patrimoine collectif de toute l'humanité dont nous sommes particulièrement responsables. Les biens dont l'Ontario a hérité comportent des éléments tangibles—l'eau, la terre et l'air, ainsi que les archives physiques de nos réalisations humaines. Ils comportent aussi des éléments intangibles—les coutumes, les traditions et les ressources intellectuelles des divers peuples qui ont formé l'Ontario.

Il est important aussi de définir dès le début l'usage que nous faisons de l'expression "conservation du patrimoine", expression qui, pour beaucoup, implique des connotations passives, celles d'objets ou de biens précieux "conservés en gelée". Dans le présent document, cette expression est utilisée pour décrire la préservation et l'utilisation responsable de notre patrimoine tangible et intangible, c'est-à-dire non seulement sa préservation, mais aussi son intégration à l'ensemble de la vie de la province.

La façon dont nous comprenons et dont nous gérons les biens dont nous avons hérité nous définit en tant que peuple. Un des thèmes du présent document, c'est que la conservation du patrimoine est un processus auquel chaque particulier et chaque organisme, à chaque niveau de la société, participe d'une certaine façon, et beaucoup d'entre eux ont des responsabilités et des possibilités particulières.

VALEUR DES RESSOURCES DU PATRIMOINE

On a écrit de nombreux volumes pour chercher à définir, en termes précis, la nature et l'importance des activités et des ressources du patrimoine. Après tout, notre héritage est un aspect de tout ce que nous sommes et de tout ce que nous savons. Il en résulte qu'il est impossible de partager le patrimoine en tranches bien nettes pour des raisons de commodité légale ou administrative; chaque juridiction politique a certaines responsabilités dans le domaine du patrimoine et a du mal à les catégoriser—de même que, il n'y a pas longtemps encore, nous avions du mal à catégoriser les préoccupations en matière de "santé" ou d'"éducation" et que tous les gouvernements à l'heure actuelle ont du mal à aborder les problèmes "environnementaux".

En Ontario, le terme "patrimoine" a été diversement défini ou utilisé pour désigner des biens "d'intérêt architectural, archéologique, naturel, pittoresque ou esthétique"—définition tirée de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario—ou encore des biens "d'intérêt naturel, architectural, historique, archéologique"—selon la Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario.

La nécessité inévitable de préciser notre définition pour des raisons législatives spécifiques ou autres ne devrait toutefois pas nous empêcher d'en arriver à une compréhension plus large de la nature et de l'importance de ces questions qui nous touchent tous. On peut dire que ce processus ne fait que commencer, car de nombreux

groupes qui s'intéressent au patrimoine en Ontario ont été tellement sollicités par les demandes du moment qu'ils n'ont pas cherché à exprimer leur importance pour le grand public ni à placer leurs intérêts dans le cadre plus large dans lequel les priorités publiques doivent être fixées.

Les lois actuelles, naturellement, reflètent ce phénomène. Elles ont vu le jour en tant que réaction légitime à la destruction délibérée de certaines choses considérées comme des trésors. Elles disent : "Tu ne...ras point—du moins pas sans rencontrer d'opposition". Et pourtant, l'aspect négatif de cette méthode, puisqu'elle ne propose aucun principe positif qui s'impose, peut en compromettre l'efficacité.

Mais à une époque caractérisée par l'escalade de la demande pour les fonds publics, il est nécessaire que nous trouvions les réponses qui s'imposent aux questions relatives au "pourquoi" et au "comment" du soutien du gouvernement. Sous ce rapport, le processus d'éducation consistant à élaborer une politique du patrimoine est aussi important que la politique elle-même—qui, du reste, continuera à évoluer.

Un moyen de commencer à élargir les cercles des communautés du patrimoine consiste à renforcer les rapports avec d'autres éléments du secteur dit "culturel" et à forger des liens avec eux. Notre compréhension de ce qui constitue la culture est aussi en train de subir un changement spectaculaire, même s'il prête à confusion : la définition étroite du terme, où culture était synonyme des "arts", jusqu'à l'utilisation plus vaste du terme pour désigner les modes de comportement qui distinguent un groupe particulier—langue, éducation, communication, loisirs, etc.—y compris les activités et les institutions du patrimoine comme les musées, les bibliothèques, les archives et une variété infinie de coutumes et de traditions.

En cherchant à définir l'identité culturelle particulière du Canada, nous avons de plus en plus pris conscience de la nécessité de savoir qui et quoi nous sommes, collectivement, dans le deuxième pays du monde pour la superficie. Ce sens de l'identité chez l'individu ou dans les groupes est une force de soutien vitale dans l'adversité et est indispensable à la mobilisation des ressources de la collectivité. Mais il exige l'appréciation de ce dont nous avons hérité, une mémoire collective et la volonté de la cultiver.

Il faut voir aussi dans le patrimoine une source toujours croissante d'information dont dépend tout jugement humain, toute décision. Northrop Frye compare notre dépendance du passé à la perspective que nous donne le rétroviseur d'une voiture[1] . Lorsque nous nous déplaçons dans l'espace, souligne Northrop Frye, par exemple lorsque nous roulons en voiture sur une route, nous pouvons regarder devant nous et prévoir l'étendue de route qui se déroule devant nous. En effet, au cours de l'ère moderne, l'énergie humaine a été dirigée en grande partie vers la maîtrise de l'espace par l'homme—les routes construites en ligne droite, sans tenir compte des étendues sauvages qu'elles traversent, la capacité à parcourir le globe par des moyens de communication et de transport reposant sur des technologies de plus en plus raffinées. Et pourtant, à mesure que nous traversons le temps, affirme Northrop Frye, tout ce que nous avons pour nous guider et nous diriger, c'est la connaissance et l'expérience que nous avons acquises du passé, ce que nous voyons dans le rétroviseur. Autrement dit, "le seul moyen de faire face à l'avenir, c'est d'aiguiser notre sens du passé[2]".

Enfin, il y a encore un autre sens dans lequel la conscience de ce dont nous avons hérité est essentielle à notre bien-être. Au sein des troubles et de la turbulence de ce siècle, nous comprenons de mieux en mieux que nous avons besoin de racines. Au cours des heures les plus sombres de la Seconde Guerre mondiale, la philosophe française Simone Weil exprimait la chose de cette façon :

> Nous ne possédons d'autre vie, d'autre sève, que les trésors hérités du passé et digérés, assimilés, recréés par nous. De tous les besoins de l'âme humaine, il n'y en a pas de plus vital que le passé[3];

et

> l'enracinement est peut-être le besoin le plus important et le plus méconnu de l'âme humaine[4].

L'accent que Simone Weil met sur la réinterprétation et la réévaluation continues du passé—'recréé par nous'—est particulièrement important. Beaucoup d'entre nous ont eu tendance à considérer le patrimoine comme s'il était statique. En faisant de la conservation une fin en soi, on aboutit à un attachement dogmatique et rigide au passé. C'est, au contraire, un processus dynamique, la façon dont nous transformons la société sans lui faire perdre ses configurations reconnaissables, en conservant notre héritage non pas *malgré* le changement, mais dans le *cours* du changement.

Nous avons énoncé la nécessité d'élargir notre compréhension de la nature et de la valeur des activités du patrimoine. Ce document sera consacré en grande partie à l'examen de la conservation du patrimoine dans ses relations avec

le développement économique et les intérêts dans les biens, le tourisme, l'identité de la collectivité et les changements sociaux. En repensant la politique du patrimoine en Ontario, nous devrions apprendre à voir les préoccupations du patrimoine non pas en marge de notre vie, comme des ressources et des activités importantes seulement pour la consommation passive pendant nos heures de loisir. Nous devons, au contraire, l'intégrer dans notre pensée, comme un élément essentiel de la mise sur pied des politiques nécessaires pour servir l'Ontario au vingt et unième siècle.

L'ONTARIO EN TRAIN DE CHANGER

Les descriptions de changements radicaux qui nous sont imposés nous parviennent de toutes parts. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur trois questions d'intérêt particulier pour le domaine du patrimoine : le mouvement vers une ère de l'information; la centralisation et l'homogénéisation économiques et technologiques; et les changements démographiques spectaculaires que connaît l'Ontario. Si nous voulons réussir à intégrer la conservation du patrimoine à nos idées sur les questions plus vastes de la vie sociale et économique, nous devons mettre particulièrement l'accent sur ces trois questions.

Vers une société de l'information

Plusieurs révolutions technologiques sont en train de transformer simultanément toutes les sociétés. En Ontario, on dit que nous sommes en voie de nous acheminer d'une économie fondée sur l'exploitation des richesses naturelles et la production de masse de biens matériels (biens de consommation) et d'une culture qui mettait l'accent sur leur achat et leur vente, vers une économie fondée sur l'information, caractérisée par une population plus instruite, l'expansion rapide du secteur tertiaire et une culture qui attache davantage d'importance à la qualité de l'expérience qu'à la quantité de biens accumulés. Ce changement est si rapide et si total que nous avons encore du mal à en comprendre et à en évaluer les conséquences.

Pendant le dernier quart du dix-neuvième siècle, le secteur tertiaire au Canada représentait environ 30 % de son produit national brut (PNB); aujourd'hui, il en représente à peu près les deux tiers. D'après certains économistes, l'information, sous forme de "culture", de données, d'apprentissage et de savoir-faire, devient de plus en plus la vraie richesse; les biens matériels ne constituent que le coût de faire affaire—le moyen d'acquérir les biens plus intangibles que nous apprécions le plus. De plus en plus, les transactions se font dans la monnaie d'échange que sont l'information, les talents et d'autres éléments intangibles.

George Woodcock a fait le commentaire suivant sur ce changement :

> Un des signes de la maturité d'une culture, c'est le sens du besoin de recueillir et de systématiser l'information. Les sociétés de pionniers—et le Canada est resté une société de pionniers bien après la fin de la Seconde Guerre mondiale—se préoccupent de leur survie, et la seule information qui les intéresse, c'est l'information pratique, l'information sur la façon de faire les choses. C'est seulement avec le passage des générations, lorsque les habitants d'un pays commencent à se rappeler le passé et à acquérir la conscience de soi, que leurs besoins en matière d'éducation changent et qu'ils se mettent à se demander quand et où les choses se sont faites, et pourquoi[5].

Ces tendances ont des conséquences énormes pour les communautés du patrimoine. Il y a cinq ans, un mémoire présenté au Comité d'étude de la politique culturelle fédérale disait ce qui suit concernant l'importance croissante des ressources du patrimoine dans une ère de l'information :

> "Les nouvelles méthodes pour recueillir, organiser et contrôler l'information ont un effet de réorganisation sur notre vie quotidienne. Qui décidera de la nature de l'information que nous emmagasinons, de son contrôle et des personnes qui doivent y avoir accès? Où et comment? Ce sont là des questions qui sont au coeur même de notre vie sociale et politique, et elles sont particulièrement pertinentes aux domaines de politique que nous désignons maintenant de l'appellation de 'patrimoine'.
>
> Notre patrimoine est présent parmi nous sous une multitude de formes, dans notre environnement naturel et dans l'ordre humain. Certains de ces éléments sont encore intangibles dans notre esprit et notre coeur, non consignés par écrit : nos coutumes et nos traditions, nos habitudes et nos rituels. Mais de plus en plus de ces éléments sont déposés quelque part en tant qu'objets tangibles—une photographie, un disque, une image, une oeuvre d'art, un artefact, un spécimen, et en prendre soin et les interpréter est devenu une responsabilité déconcertante.
>
> La connaissance—la compréhension et les conseils—dont notre civilisation fragile dépend maintenant se trouvent dans de nombreux endroits, sous forme de micro-octets dans des archives électroniques quelque part, sous forme d'oeuvres d'art, de contes populaires enregistrés, de collections scientifiques et de musées d'histoire naturelle, de cathédrales ou de rangées de vieilles maisons, peut-être dans une pile de tessons archéologiques, ou dans les leçons à découvrir dans un réseau de rivières ou un fossile muet dans un parc naturel, le monde vert d'où nous provenons tous.
>
> Ces héritages, vivants ou morts, nous devons les apprécier, les préserver judicieusement en bon ordre et sous forme utilisable, pour nous permettre de les interpréter et de les réinterpréter tout en y ajoutant de nouveaux éléments chaque jour. Sinon, nous deviendrons—à tout le moins—des amnésiques réduits à l'impuissance [...] Ce sont les principaux dépôts de ce que nous savons, les sources de tous nos jugements, de notre vitalité intellectuelle et spirituelle et de notre capacité à nous adapter et à nous renouveler[6].

Centralisation/ homogénéisation

La tension croissante entre les caractères centralisateurs de l'économie et de la technologie et les besoins décentralisateurs de l'expression et de l'identité culturelles revêt aussi une profonde signification pour les préoccupations du patrimoine. Quel que soit le résultat des négociations actuelles sur le libre échange, il est clair que, pour l'avenir prévisible, le Canada continuera à se trouver dans l'orbite économique des États-Unis. Ces tendances économiques et technologiques centralisatrices existent dans le monde entier et mènent à une certaine universalisation et à une certaine homogénéisation. Il n'y a peut-être pas de meilleur exemple de ce phénomène qu'un aéroport moderne—qu'il est pratiquement impossible de distinguer de tout autre aéroport où qu'il se trouve—ou que ces chaînes d'hôtel et de restauration-minute, identiques dans le monde entier.

Nulle part ces tendances ne sont plus évidentes, bien entendu, que dans la communication de masse moderne. Le Canada a à la fois l'avantage et l'inconvénient d'être le voisin du plus grand pays producteur et exportateur mondial en matière d'information et de divertissement de masse, et les difficultés du maintien et du développement de nos propres systèmes d'information internes font maintenant l'objet d'un débat public très animé.

Mais partout les cultures locales ont du mal à contrer ces méthodes modernes de consommation et ces systèmes modernes transnationaux d'information. Pour les consommateurs, les frontières politiques peuvent perdre tout leur sens et, comme le notait George Grant, "les économies satellites tendent à produire des cultures satellites". Le grand danger, bien entendu, c'est que des éléments précieux de la culture canadienne (et ontarienne) vont tout simplement disparaître, lentement et sans que l'on s'en aperçoive.

Par opposition à ces tendances vers l'homogénéisation, il existe les forces décentralisatrices et régionalisatrices de l'expression et de l'identité culturelles. Contrairement à l'économie et à la technologie, la culture a un certain caractère organique, quelque chose qui pousse à partir de racines, qui exige souvent une petite région et un milieu restreint. Les médias peuvent créer certains aspects d'un village global, mais par réaction nous nous retranchons sur nos positions, nous saisissons ce que nous pouvons de notre patrimoine local et immédiat et de nos formes d'expression culturelle.

Notre patrimoine naturel et culturel peut fournir en grande partie cette réalité "empirique" nécessaire pour faire contrepoids au rythme étourdissant des changements technologiques. L'histoire et la géographie, notre sens du passé et du pays où nous vivons peuvent nous fournir des points d'appui d'importance cruciale, des points de référence à une époque de changements spectaculaires.

L'évolution démographique

La composition de la population ontarienne est en train de changer rapidement. À cet égard, l'Ontario reflète les tendances que l'on observe partout dans le monde occidental. Nous sommes en train de devenir une société de plus en plus pluraliste—multiraciale, multilingue et multiculturelle. On prévoit que le nombre d'immigrants qui viendront s'installer en Ontario augmentera d'au moins 19 % en 1987[8]. En raison de la baisse des taux de natalité, l'immigration deviendra un élément de plus en plus important de notre accroissement démographique.

Un Ontarien sur quatre est né en dehors du Canada. Il y a vingt ans, plus de 90 % des immigrants venaient des États-Unis et de l'Europe. Aujourd'hui, 60 % viennent de l'Asie, des Antilles et d'autres pays en voie de développement[9]. Par suite du caractère multiculturel de la province, il y aura un nombre croissant de groupes raciaux et culturels, dont les valeurs et les traditions différeront considérablement de celles des générations précédentes. Ces développements représentent une direction positive, qui contribue à notre capacité, en tant que société, à évoluer et à nous adapter aux changements de circonstances.

Il en résulte, toutefois, que notre sens traditionnel de ce qui constitue le patrimoine humain de l'Ontario—jadis, il s'agissait souvent d'idées, de biens et de collections du dix-neuvième siècle provenant de Grande-Bretagne ou d'Europe—devra désormais incorporer bien plus de coutumes et de traditions et chercher à les intégrer à notre compréhension de nous-mêmes. Ce thème important sera exploré plus en détail plus bas dans ce document, à la section intitulée "Conservation du patrimoine et cohésion sociale".

D'autres caractéristiques démographiques sont également en train de subir des changements considérables. D'ici l'an 2006, l'âge moyen de la population passera de 30 ans à 39 ans environ[10]. De 1983 à 2006, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera de 65 %, changement qui entraînera une demande de programmes et de services culturels plus sensibles aux besoins du troisième âge[11]. Le niveau d'éducation s'élève lui aussi; entre 1976 et 1981, le pourcentage des Ontariens qui avaient suivi, au moins en partie, des études postsecondaires est passé de 31 % à 40 %[12]. Parallèlement à l'accroissement de l'âge et du niveau d'éducation des Ontariens, on peut s'attendre aussi à une augmentation du revenu per capita au cours des dix prochaines années.

Ces changements auront des effets considérables. Par suite de l'augmentation de l'âge, de l'élévation du niveau d'éducation et de l'accroissement du revenu, le changement des besoins en matière d'information décrit par George Woodcock se traduira probablement par un accroissement de la demande d'activités du patrimoine. On assistera aussi à une modification des loisirs, par suite du nombre croissant de personnes seules et de familles plus petites, ainsi que d'une augmentation du nombre de personnes qui prendront une retraite anticipée.

LES DÉFIS QUI SE FONT JOUR

Il est significatif que les Ontariens tiennent maintenant à voir que l'on apporte le soin approprié au patrimoine culturel et naturel de la province; de fait, ils s'attendent à ce que cela se fasse. Les sondages effectués aux paliers fédéral et provincial signalent que les activités du patrimoine bénéficient toujours d'un degré de soutien plus élevé de la part du public que toute autre activité au sein du secteur culturel.

L'Ontario est perçu depuis longtemps comme un chef de file dans tout le pays pour son engagement envers le patrimoine et pour la mise sur pied de programmes et d'initiatives novateurs en matière de conservation. On trouvera à l'Annexe C un résumé des réalisations passées et des activités actuelles dans la province.

Pourtant, c'est en partie à cause de son expansion et de son développement rapides au cours des deux dernières décennies que le mouvement du patrimoine en Ontario fait face en 1987 à de nouveaux et importants défis. Les activités dans certains secteurs et dans différentes régions de la province ont dépassé considérablement les progrès réalisés ailleurs. En rétrospective, nous voyons que les activités du patrimoine se sont développées essentiellement à titre de réaction; comme c'est bien souvent le cas d'un mouvement qui passe par les premiers stades de son évolution, on improvisait des réactions au fur et à mesure que le besoin se faisait sentir.

Cette évolution peu uniforme n'est pas un phénomène propre à l'Ontario. Décrivant la situation à l'échelon national, la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine notait ce qui suit :

> Par le passé, nous étions tellement nouveaux dans le secteur de la conservation que nous ne pouvions nous reposer sur aucune tradition lorsque l'intérêt pour le patrimoine s'est soudain manifesté; non seulement cela, la définition que nous donnions du patrimoine s'est élargie si rapidement qu'elle a dépassé les principes et les programmes conçus pour y donner suite. Le système n'a cherché à répondre aux demandes de la conservation du patrimoine qu'à mesure que celles-ci se présentaient, si bien qu'il s'est développé essentiellement par l'improvisation. Par conséquent, notre façon d'opérer comporte de nombreuses lacunes. [...] Comme il nous manquait un concept cohésif, de nombreux organismes ont été créés, chacun s'est façonné son propre petit domaine, mais en dernière analyse, de nombreux aspects de notre patrimoine n'ont pas fait l'objet de l'attention qu'ils méritaient[13].

Au nombre des défis qui se posent au mouvement de la conservation du patrimoine en Ontario, nous citerons les suivants.

ADAPTER LES RESPONSABILITÉS SELON LES PARTICIPANTS—"QUI EST-CE QUI PASSE EN PREMIER?"

Il y a plus d'organismes du patrimoine aujourd'hui en Ontario qu'on ne l'aurait cru possible il y a vingt ans. S'il est vrai que les sociétés historiques et les clubs de naturalistes sont actifs depuis longtemps, ce sont maintenant les responsables de l'aménagement des terres, les représentants de l'industrie du bâtiment, les propriétaires d'établissements touristiques, les conseils municipaux et bien d'autres qui s'y intéressent directement.

Dans le secteur public, des organismes à tous les paliers de gouvernement s'occupent des questions de conservation. L'Ontario a peut-être été en avance sur son temps dans la détermination du partage le plus approprié et le plus efficace des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Lorsque le processus de classement des bâtiments historiques a été élaboré, processus dans lequel les municipalités et les CCLCA ont joué un rôle clé, certains craignaient que l'on ne prête pas suffisamment d'attention aux questions du patrimoine. Toutefois, au cours des années, les membres de ces comités ont acquis des connaissances spécialisées à l'échelon local; leurs conseils ont été pris au sérieux, au point où l'Ontario possède maintenant plus de 2 000 bâtiments historiques classés par des municipalités. La participation nécessaire de la population de la localité a suscité une vaste visibilité à l'échelle locale et est considérée comme un modèle dans d'autres provinces pour ce qui est de maximiser le soutien local.

Cette méthode consistant à préconiser les *collaborations décentralisées,* l'engagement et le soutien local, comme étant la clé de la conservation du patrimoine, est conforme à des traditions politiques et culturelles de longue date en Ontario. Ce point de vue est fondé sur l'opinion que, dans la vaste majorité des cas, les programmes et les services de soutien devraient être mis en oeuvre et administrés au palier de gouvernement le plus proche de la population. Il peut toutefois arriver, de temps en temps, qu'un autre palier de gouvernement doive prendre l'initiative.

Même si de nombreuses technologies continueront à exercer une influence centralisatrice, on a laissé entendre que, dans certaines sphères, on verra une tendance vers une plus grande participation des particuliers à des programmes à l'échelon local. John Naismith, dans *Megatrends*, note l'acceptation croissante non seulement de la décentralisation, mais aussi de l'initiative au lieu de la dépendance des services gouvernementaux, d'une vue à long terme au lieu d'une vue à court terme, de la démocratie de participation au lieu de travail et ailleurs, et de relations dans un réseau souple au lieu de hiérarchies rigides.

Quelles pourraient être les conséquences d'une telle décentralisation du partage des responsabilités pour les différents paliers de gouvernement dans le domaine de la conservation du patrimoine? La province pourrait offrir le cadre général, des conseils, prendre l'initiative et assurer le soutien visant à augmenter la capacité et l'autonomie des organismes locaux ou régionaux. La garde des ressources du patrimoine et la mise en oeuvre directe des programmes resteraient alors logiquement aux mains du palier municipal, sauf dans les cas où les circonstances rendraient cette solution irréalisable.

Bien que le but de ce document soit de se concentrer sur les principes généraux, et non pas sur des questions particulières, deux exemples peuvent nous aider à suggérer le genre de choix à faire. L'archéologie est actuellement de compétence provinciale. La prise de décisions devrait-elle être confiée davantage à l'échelon local, y compris à des organismes non gouvernementaux? On pourrait peut-être permettre aux municipalités de désigner les sites archéologiques comme elles le font pour le classement des bâtiments historiques, et la profession pourrait se charger de délivrer elle-même les permis. Étant donné le succès à long terme d'autres programmes qui ont cette orientation, une telle solution mérite très certainement d'être prise en considération.

De même, on a exprimé des inquiétudes concernant la force de la législation actuelle sur le contrôle des démolitions. La question comporte deux volets : d'une part, à qui devrait incomber la responsabilité d'assurer le contrôle des démolitions et, d'autre part, dans quelle mesure ce contrôle devrait-il être exercé de façon rigoureuse ou permanente? Selon une des méthodes proposées, il convient d'accorder à la province un pouvoir de contrôle permanent en matière de démolitions. Mais une telle mesure va dans le sens contraire de la tradition des initiatives locales et de l'aménagement des terres à l'échelon municipal. Serait-ce un compromis raisonnable d'avoir une loi provinciale qui permettrait aux municipalités d'imposer des contrôles plus sévères concernant les démolitions, après des débats et des discussions à l'échelon local? Ce processus pourrait éventuellement inclure la possibilité d'en appeler à des autorités au rang plus élevé, surtout pour les biens dont l'importance pourrait être considérée comme dépassant l'intérêt local ou régional. Une telle orientation se traduirait par un acte législatif semblable, pour la portée et l'intention, à la Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario, qui a récemment été réédictée.

Pour certaines questions du patrimoine, il serait peut-être également possible de prendre une nouvelle étape vers la décentralisation—celle consistant à déléguer la responsabilité au secteur privé. Au sein de l'élément sans but lucratif du secteur privé, on a vu naître un certain nombre d'institutions, d'organismes représentatifs et d'organismes communautaires qui sont autant de moyens d'offrir des services à leurs membres et de s'assurer que les vues de ceux-ci sont représentées dans les instances pertinentes du secteur public et du secteur privé.

Parmi les membres bénévoles et professionnels de ces organismes, il existe des talents et des connaissances spécialisées pouvant aider d'autres groupes et des particuliers. Les organismes philanthropiques provinciaux constituent des moyens de mobiliser ces ressources et d'en assurer le contrôle de la qualité. Des mécanismes plus efficaces pour faciliter la collaboration et l'initiative parmi les organismes connexes dans le secteur du patrimoine sur une base *régionale* constituent encore une option qui mérite d'être sérieusement prise en considération.

Dans l'élément à but lucratif du secteur privé, il faut également créer des mécanismes et des stratégies pour encourager la conservation et l'utilisation responsable des ressources du patrimoine, depuis les bâtiments jusqu'aux zones de protection de la nature de tout genre. Pour cela, il faut créer de nouveaux outils pour encourager la conservation et un bon développement—un sujet dont nous traiterons plus en détail à la section "Conservation du patrimoine, développement économique et intérêts dans les biens".

Dans le domaine du patrimoine naturel, il existe maintenant une nouvelle initiative pour persuader les propriétaires fonciers de protéger volontairement les importantes zones de protection de la nature. C'est dans ce but que la Natural Heritage League et la Fondation du patrimoine ontarien ont récemment créé un prix pour la garde du patrimoine naturel à l'intention des particuliers propriétaires. Ce prix, basé sur des programmes semblables existant aux États-Unis et en Grande-Bretagne, a fait l'objet d'un accueil favorable.

Il est certain que le mouvement du patrimoine en Ontario a bénéficié de l'accroissement du nombre de participants, mais nous cherchons toujours des mécanismes efficaces pour coordonner et rationaliser la participation des divers organismes du secteur public et du secteur privé. Quelles sont les responsabilités essentielles qui doivent être remplies, à quel niveau et par qui?

MÉCANISMES DE COORDINATION

Pour améliorer la communication entre les participants, des groupes d'étude ou de travail qui ne tiennent pas compte des divisions des organismes traditionnels pourraient s'avérer utiles. Il existe déjà un modèle de ce genre dans le comité de coordination de la Natural Heritage League. Celle-ci, qui est fondamentalement un réseau d'organismes intéressés, a regroupé des personnes dynamiques qui ont cherché à collaborer en vue de prendre des mesures utiles dans la conservation du patrimoine naturel. Elle a remarquablement bien réussi.

Un tel instrument, modifié de manière appropriée, pourrait très bien améliorer la communication entre les organismes gouvernementaux et les organismes représentatifs dans d'autres secteurs du patrimoine. Il pourrait également permettre d'aborder des questions qui échappent à des catégories administratives précises, qui sont souvent du ressort de divers ministères provinciaux. On peut citer notamment les préoccupations particulières qui ont trait aux ministères des Richesses naturelles (les terres de la couronne), des Transports et des Communications (les ponts ou, au palier fédéral, les chemins de fer), de l'Éducation (les programmes relatifs à l'utilisation des ressources du patrimoine à des fins éducatives), des Affaires municipales (l'aménagement de l'utilisation des terres), et ainsi de suite.

Un tel outil pourrait aussi aider à résoudre ce que, dans le domaine de la conservation du sol, on appelle "l'observance intégrale". Les programmes gouvernementaux doivent chercher à ne pas entrer en conflit les uns avec les autres. Lorsque le gouvernement ou le secteur privé dépense des fonds publics, on est en droit de s'attendre à ce que leurs actions respectent d'autres politiques et objectifs du gouvernement. En d'autres termes, si les lignes directrices provinciales relatives aux mesures visant les ressources du patrimoine sont bien définies, devrait-on forcer les projets du gouvernement ou du secteur privé qui reçoivent des fonds publics de s'y conformer?

SENSIBILISATION DU PUBLIC

Même si le "patrimoine"—notion que l'on comprend vaguement—est généralement vu sous un jour favorable, il faut des outils et des stratégies pour favoriser une sensibilisation plus grande quant à ce qu'il représente et une participation plus active aux programmes de conservation. Tout changement de structure—dans la législation ou dans les programmes—n'aura qu'un impact limité, à moins qu'il n'y ait une reconnaissance croissante chez les membres de la fonction publique et les particuliers quant à la valeur des ressources du patrimoine et à nos responsabilités collectives envers les générations futures.

Cette conclusion n'a rien de particulièrement nouveau ni de surprenant. En 1982, le rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Applebaum-Hébert) recommandait la création d'un organisme de commercialisation et de promotion qui se consacrerait à augmenter la sensibilisation du public quant au patrimoine et à d'autres activités culturelles. En 1986, le rapport du groupe de travail sur le financement des arts au Canada a également recommandé la création d'un organisme "du genre Participaction" consacré au même objectif. Ces deux recommandations étaient fondées sur la reconnaissance de la nécessité d'un processus fondamental visant à créer de nouvelles attitudes et un nouveau soutien.

Il est clair que, dans la sensibilisation plus grande et dans les efforts en vue d'atteindre de nouveaux publics, les nouvelles technologies de l'information et des

communications joueront un rôle important. Il est certain que, par suite de nos capacités de plus en plus perfectionnées à reproduire, à enregistrer et à disséminer les informations sur les collections du patrimoine, les musées, les bibliothèques et les archives deviendront encore plus importants.

LA FORMATION ET L'ÉDUCATION

La sensibilisation croissante de l'importance des activités du patrimoine s'est accompagnée de la reconnaissance de la nécessité d'un personnel—rémunéré et non rémunéré—ayant reçu une formation adéquate, afin d'assurer une conservation et une interprétation convenables des ressources du patrimoine.

Les possibilités de formation et de perfectionnement professionnel dans la plupart des disciplines touchant le patrimoine sont offertes maintenant par l'entremise des établissements d'enseignement—collèges communautaires, universités—et d'organismes philanthropiques comme l'Ontario Historical Society et l'Ontario Museum Association. Bien qu'il existe aujourd'hui beaucoup plus de possibilités de formation et de perfectionnement professionnel qu'il n'y en avait voici une dizaine d'années, on rencontre toujours des problèmes dans ce domaine : l'inégalité des possibilités disponibles pour l'éducation dans les diverses disciplines du patrimoine, l'absence d'uniformité des normes permettant d'évaluer la qualité de la formation assurée et ses divers niveaux; l'attention insuffisante que l'on porte aux efforts continus de recherche et aux bourses dans les diverses disciplines de la conservation du patrimoine; et d'autres difficultés caractéristiques des ensembles de connaissances en train de se constituer en profession. À mesure qu'il y aura de plus en plus de personnes qui seront attirées vers une carrière à temps plein dans le domaine du patrimoine, ces communautés connaîtront inévitablement certaines des tensions et des sensibilités que connaissent d'autres professions lorsqu'elles passent de l'engagement bénévole à l'engagement professionnel.

Les besoins en matière de formation ne se limitent pas uniquement au secteur à but non lucratif. Des études récentes sur l'industrie de la restauration effectuées par l'Association des constructeurs d'habitations du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont indiqué la nécessité d'une aide spécialisée pour s'attaquer à des problèmes comme la pénurie de travailleurs exerçant un métier spécialisé, l'insuffisance de la promotion des services disponibles, un système de garanties assurant contre les entreprises "marrons" et d'autres difficultés.

LE MOUVEMENT VERS LE CENTRE

À la base d'un grand nombre de développements dans ce domaine, on trouve un changement de point de vue concernant les questions du patrimoine, caractérisé par un mouvement de la périphérie vers le centre des préoccupations de la société. Cette réorientation a commencé à se manifester de nombreuses façons. On la voit dans la préférence croissante de la réutilisation par l'adaptation des bâtiments du patrimoine (grâce à la promotion par le biais d'initiatives comme le programme de mise en valeur des quartiers commerciaux du ministère du Logement), au lieu de les isoler sous forme de "lieux sacrés historiques", ainsi que dans la reconnaissance croissante, parmi les promoteurs immobiliers et les intérêts du secteur privé, des économies et des bénéfices qui peuvent être réalisés par la rétention intelligente des bâtiments d'origine dans un nouvel aménagement. Elle se voit aussi dans la revitalisation et, aux yeux de certains, "l'embourgeoisement" des quartiers du centre-ville et dans l'inclusion, dans les plans officiels des municipalités, des politiques du patrimoine. Elle se voit aussi dans l'attention croissante que les musées accordent à des préoccupations actuelles de la collectivité comme la qualité de la vie urbaine et les changements démographiques, au lieu de se contenter de mettre l'accent sur l'interprétation d'un passé immuable. Mais surtout, elle se voit dans la prise de conscience croissante, dans toutes les couches de la société, du fait que nous ne pouvons continuer à abuser de notre patrimoine—aussi bien naturel que culturel—sans mettre en danger la qualité de notre vie.

Bien que, dans tous ces cas, il s'agisse de développements positifs, ces tendances remettent en question certaines hypothèses bien ancrées. Si, comme on le prévoit, les particuliers ont de plus en plus tendance à mesurer leur situation par des expériences, ou à chercher dans celles-ci un sens à la vie, au lieu de le chercher dans l'accumulation de biens, quel impact ce phénomène aura-t-il sur les musées tels qu'ils ont existé dans notre conception traditionnelle? L'exposition statique d'objets peut-elle concurrencer des méga-attractions comme Disney World, EPCOT Center, ou même les parcs-thèmes en cours de construction au Japon ou dans diverses régions d'Europe et, ici même au pays, le West Edmonton Mall? Reconnaissant

l'attrait des collections du patrimoine, les investisseurs du secteur privé qui développent de nouvelles attractions à grande échelle ont commencé à incorporer des artefacts authentiques à leurs présentations multimédia.

- **Les institutions de l'Ontario sauront-elles relever ces défis en profitant davantage du patrimoine archéologique, artistique, géographique et historique de la province en vue d'offrir des expériences intéressantes et divertissantes, à la fois aux résidents et aux visiteurs?**
- **Saurons-nous mettre à profit les nouvelles technologies et communications pour offrir à notre population, dans les foyers et dans les écoles, des possibilités d'apprentissage fondées sur le patrimoine?**
- **Saurons-nous nous défaire de l'idée selon laquelle le musée est un bâtiment qui abrite des collections traditionnelles pour adopter le concept de l'écomusée qui commence à se faire jour, selon lequel le pays et la collectivité sont compris comme un patrimoine vivant?**
- **Saurons-nous trouver des moyens novateurs de collectionner et d'interpréter notre patrimoine intangible de coutumes et de traditions de façon à en assurer la survivance et à permettre au grand nombre d'en profiter?**

Les activités du patrimoine ne sont plus—mais l'ont-elles jamais été?—un "superflu divertissant", ou la préoccupation d'âmes romantiques. La reconnaissance du fait que le patrimoine est un élément fondamental de notre vie sociale et économique s'est accompagnée de la reconnaissance de la nécessité de stratégies et d'outils qui admettent et qui renforcent cette intégration.

QUESTIONS ET THÈMES

CONSERVATION DU PATRIMOINE ET CHANGEMENTS SOCIAUX

Les sociétés humaines ont toujours connu des tensions entre la tradition et le changement. La lutte éternelle entre les conservateurs ("veillons à ne pas perdre ce que nous avons") et les réformistes ("débarrassons-nous de tout ce fatras et laissons rentrer un peu d'air frais") est exacerbée aujourd'hui par les pouvoirs de transformation énormes des technologies nouvelles. Le développement technologique mal conçu et mal informé représente de nombreuses menaces, que ce soit pour une espèce rare, un écosystème, un site préhistorique ou une église du dix-neuvième siècle.

Les Canadiens ont joué un rôle important dans l'étude de la modernité et des technologies sans frein. Pour des hommes comme Harold Innis, Donald Creighton et George Grant, le Canada constitue effectivement un champ de bataille entre la foi dans le "progrès" comme étant le souverain bien—le progrès étant synonyme de la libération de l'homme pour lui permettre d'agir à sa guise en conquérant la nature—et un héritage différent qui met l'accent sur l'étapisme et la compréhension des traditions et sur les enseignements de l'histoire, de la biologie, de la philosophie et de la religion. Innis, Creighton et Grant varient quant à leur degré d'optimisme concernant notre capacité à résister à l'"impératif technologique" et au "sens du présent" des temps modernes, mais ils s'accordent tous pour reconnaître l'existence d'une anxiété contemporaine essentielle qui se résume ainsi : que le rythme du changement est plus rapide que notre capacité à le maîtriser et que la continuité entre le passé et le présent est en train d'être violemment et dangereusement perturbée.

Ils s'accordent aussi à dire que les Canadiens et les Américains abordent le problème différemment. En effet, le Canada n'a pas été fondé sur une révolution, mais sur une politique d'évolution. Les Américains se sont rebellés; les Loyalistes sont partis pour le Canada. Les Américains ont eu une guerre de Sécession très sanglante; nous, non. L'Ouest américain a été conquis par les guerres contre les Indiens. L'Ouest canadien a été peuplé de façon relativement pacifique par la négociation de traités. Les Canadiens ont, semble-t-il, le respect de l'ordre public, une certaine modération, l'idée que le bien "collectif" prime sur l'"individualisme" que proclament les Américains. Ces tendances se reflètent, dit-on, dans notre engagement traditionnel dans les domaines de la radio—télévision d'État, les chemins de fer et les lignes aériennes d'État, les sociétés hydro-électriques publiques et la législation sur les soins de santé, par exemple.

Les grandes généralisations concernant l'histoire, la nôtre ou celle des autres, peuvent être valables ou non. Mais nos traditions canadiennes particulières semblent nous tracer notre ligne de conduite vis-à-vis de l'avenir.

Il n'est pas nécessaire que la conservation du patrimoine soit une tactique visant à empêcher le changement, mais à guider celui-ci de façon à éviter les dégâts, le gaspillage ou les pertes inutiles. C'est ainsi que nous assurerons la continuité des éléments naturels et historiques qui nous tiennent à coeur parce qu'ils ont toujours une valeur pratique. Il s'agit moins de protéger l'environnement et de préserver le passé que de bâtir un avenir enrichi par la diversité des possibilités et des expériences qu'un héritage composé de ressources naturelles et culturelles nous offre. Ce qu'il faut trouver, c'est un juste équilibre entre le passé et le présent.

C'est là un des principaux défis auxquels nous faisons face. En effet, bien que nous connaissions mieux que jamais la nature et notre propre histoire, ces choses font moins partie de notre vie que jamais. Jadis, les habitudes et les traditions quotidiennes faisaient du passé une partie vivante du présent. Aujourd'hui, nous sommes coupés en grande partie de ces choses—"la nature est devenue paysage, les archives ont remplacé la mémoire"—pour citer un exemple extrême.

Par le passé, nous avons souvent trouvé que la conservation physique de biens du patrimoine se justifait par elle-même. On peut voir dans cette attitude un manque de confiance en notre capacité à remplacer les choses par des choses nouvelles d'égale valeur. Il y a vingt ans, nous parlions d'"empêcher le développement" et de "protéger l'environnement". Aujourd'hui, nous cherchons des moyens de réaliser un bon développement et une bonne garde de nos richesses naturelles et culturelles, une conservation nous permettant de transformer l'Ontario sans lui faire perdre sa configuration d'origine, de faire bon accueil au changement sans nous laisser aliéner par lui.

CONSERVATION DU PATRIMOINE, DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET INTÉRÊTS DANS LES BIENS

Un paradoxe initial

Les débats entre les partisans de la conservation et ceux qui sont en faveur d'une "libre entreprise" sans frein peuvent se réduire à des clichés. Les tenants de la conservation accusent les représentants de l'entreprise privée de sacrifier les ressources précieuses du patrimoine au profit du "lucre", à quoi certains représentants de l'entreprise privée répliquent que la conservation sape la rentabilité et s'attaque au fondement même du système de libre entreprise. Ni l'un ni l'autre point de vue ne relève le niveau du débat. Il est même paradoxal que les deux ont peut-être tort.

Pour mieux comprendre les enjeux économiques, surtout en ce qui concerne les biens immeubles, il est utile de distinguer deux niveaux d'activité—le pour et le contre d'un *certain projet* et ses conséquences pour la *collectivité ou la province.* La question est celle-ci : y a-t-il une incompatibilité inhérente entre la conservation des biens du patrimoine et la dynamique du commerce?

Au niveau d'un projet particulier, il y a très certainement des cas où la conservation d'un site du patrimoine naturel ou humain ne semble pas être l'option la plus rentable pour un propriétaire actuel ou futur. Celui-ci peut désirer, par exemple, aménager en lotissement un terrain dont le site est précieux ou qui comporte des vestiges archéologiques, ou remplacer un bâtiment du patrimoine de deux étages par un immeuble en hauteur. Dans l'un ou l'autre cas, l'intéressé protesterait contre toute intervention susceptible d'entraver ses perspectives économiques. Et pourtant, que se passerait-il si le même chef d'entreprise pouvait—comme c'est le cas dans certaines régions—transférer de façon rentable ses droits d'aménagement du bâtiment ou du site du patrimoine sur un autre terrain, ou si l'on arrivait à le convaincre que l'incorporation intelligente des bâtiments du patrimoine au nouvel aménagement pourrait, grâce à certaines mesures pour lui faciliter les choses, augmenter effectivement la valeur du terrain? Il s'agit moins d'une incompatibilité que d'un problème relevant du mécanisme de conservation et du manque de techniques appropriées pour capitaliser sur les éléments d'actif. Si ce mécanisme était mis en place, on pourrait éviter en grande partie la relation d'adversaires qui semble exister entre la conservation et le développement économique.

En considérant le point de vue économique plus général, les recherches récemment effectuées semblent indiquer que les retombées de la conservation du patrimoine sont bien plus bénéfiques pour l'économie locale et pour le produit provincial brut qu'on ne le croyait auparavant. On sait depuis un certain temps qu'il existe une relation directe entre les ressources du patrimoine et l'une des industries les plus riches du monde, le tourisme. (Nous discuterons de ce sujet dans une section ultérieure.) Les résultats d'études très récentes révèlent des avantages dans des domaines jusqu'ici inattendus, par exemple l'investissement, la création d'emplois et les finances municipales.

La conservation du patrimoine et l'économie ontarienne

La valeur pécuniaire des ressources du patrimoine de l'Ontario est remarquable. Elle comprend non seulement la valeur inestimable des oeuvres d'art, des artefacts, des découvertes archéologiques et d'autres articles qui se trouvent dans les collections publiques et entre les mains de particuliers, mais aussi d'autres éléments de notre héritage, y compris les bâtiments anciens de l'Ontario, qui représentent le tiers du capital architectural construit avant la Seconde Guerre mondiale, dont la valeur s'élève à 115 milliards de dollars[14].

Au cours des cinq dernières années, le secteur de la restauration de bâtiments anciens en Amérique du Nord a doublé sa part de l'industrie du bâtiment, et cette part surpasse maintenant celle des nouvelles constructions[15]. L'industrie de la restauration représente environ 350 milliards de dollars (canadiens) par an du PNB des deux pays[16]. Les possibilités d'investissement ont pris de telles proportions que, de l'avis d'un porte-parole du gouvernement américain, les bâtiments du patrimoine peuvent être considérés comme un "outil pour revitaliser les collectivités et renforcer l'économie du pays [...], (pour) maximiser le capital privé, créer de nouveaux emplois et amener une revitalisation économique[17]."

L'impact de ces développements sur la création d'emplois est profond. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) rapporte que, pour chaque tranche d'un million de dollars dépensé pour la restauration de vieux bâtiments, près de soixante nouveaux emplois sont créés[18] : ce chiffre est supérieur à celui pour les nouvelles constructions, ce qui fait de l'industrie de la restauration une cible intéressante pour l'expansion économique et la création d'emplois.

D'autres activités du patrimoine ont également un impact considérable sur la main-d'oeuvre. L'emploi dans le secteur culturel en général a augmenté de 74 % entre 1971 et 1981, alors que l'ensemble de la population active n'a augmenté que de 39 %. Environ 279 000 travailleurs (2,3 % de la population active canadienne) sont directement employés dans des activités culturelles. Au sein du secteur culturel, les activités du patrimoine (c'est-à-dire les personnes qui travaillent dans les bibliothèques, les archives et les musées) ont connu au cours de cette période un taux d'accroissement qui est de loin le plus élevé—131 %[19]!

L'impact économique du patrimoine se fait sentir également sous d'autres rapports. La restauration de bâtiments anciens augmente l'assiette fiscale municipale, sans entraîner la nécessité d'augmentations importantes et coûteuses de l'infrastructure municipale. Les études effectuées sur des cas précis dans toute l'Amérique du Nord ont démontré que la restauration des quartiers du patrimoine a augmenté les activités de vente au détail entre 24 % et 125 % par an sur une période de quatre ans[20], et a augmenté la valeur des biens-fonds imposables entre 9 % et 43 % par an au cours de la même période[21]. Dans le quartier de Gastown, à Vancouver, les prix de vente des biens-fonds ont augmenté, entre 1966 et 1977, en moyenne de 98 % (chiffre corrigé de l'inflation)[22].

L'effet de dominos considérable de l'investissement dans les biens du patrimoine a fait l'objet d'études poussées aux États-Unis. D'après les bureaux de la comptabilité générale des États-Unis, chaque dollar des fonds publics dépensé dans des bâtiments du patrimoine déclenche des investissements et des dépenses d'un total de 20 $[23]. Très peu d'industries peuvent faire état d'un rapport coût-bénéfices comparable.

Les recherches ont donc commencé à confirmer les ramifications positives qu'une politique publique efficace relative aux ressources du patrimoine peut avoir sur les intérêts dans les biens et le développement économique. Ces résultats devraient combattre les fausses idées concernant l'incompatibilité inhérente entre la conservation des biens du patrimoine et l'expansion économique. Si l'on possède les mécanismes et les outils appropriés, il devrait être possible, à la fois pour le chef d'entreprise à titre individuel et pour l'économie en général, de bénéficier des investissements dans le patrimoine. Du point de vue d'une politique publique plus large, la conservation des biens du patrimoine peut attirer, et a effectivement attiré, des investissements se chiffrant en milliards de dollars; elle peut créer des emplois, à un taux avantageux, et elle peut améliorer de façon quantifiable les perspectives d'une municipalité.

Les participants et les instruments

Tous les Ontariens ont un rôle à jouer dans la tâche consistant à maximiser le lien entre la conservation des biens du patrimoine et le développement économique. On pourrait caractériser comme suit les principaux participants :

Secteur Privé	**Secteur Public**
• **Consommateurs** } **tendances du**	• **Gouvernement et organismes fédéraux**
• **Chefs d'entreprise** } **marché**	• **Gouvernement et organismes provinciaux**
• **Bénévoles, groupes communautaires et professionnels du patrimoine**	• **Administration et organismes municipaux**
• **Bienfaiteurs**	

Les participants du secteur privé

Les tendances du marché

Le facteur déterminant le plus important pour l'avenir des ressources du patrimoine de l'Ontario est ce qu'on appelle "l'atout caché" des tendances du marché. Étant donné que la plupart des biens dans les régions habitées appartiennent à des particuliers, la politique du patrimoine de l'Ontario doit reconnaître cette réalité. Comme nous l'avons vu, les tendances du marché peuvent jouer un rôle très positif dans le domaine de la conservation. La question qui se pose à nous, c'est de savoir comment capitaliser sur ces tendances.

Certains diront que l'Ontario n'a pas pleinement mis ces tendances à profit. Même si l'industrie de la restauration immobilière est très en vogue dans certains grands centres, il y a de nombreuses régions de l'Ontario où il faut encore lutter continuellement pour convaincre les intérêts du secteur privé de la viabilité des investissements dans des biens du patrimoine.

Même si dans certaines régions de la province des chefs d'entreprise ont été incités à investir dans des bâtiments du patrimoine, nous n'avons généralement pas réussi à utiliser les énergies et les ressources du secteur privé dans d'autres activités du patrimoine, par exemple le développement des musées. Dans certains pays d'Europe et de l'Extrême-Orient, surtout au Japon, le secteur privé a commencé à faire des investissements considérables et rentables dans les ressources du patrimoine en tant qu'attractions. Devrions-nous poursuivre des programmes et des politiques conçus pour encourager de tels investissements de la part du secteur privé?

Les bénévoles, les organismes communautaires et les professionnels du patrimoine

Les particuliers motivés par l'intérêt personnel ou la participation professionnelle forment un sous-groupe du secteur privé, distinct des particuliers qui ont pour motivation l'investissement dans le marché. Cette catégorie comprend des organismes bénévoles comme les sociétés historiques, les CCLCA, les clubs de naturalistes et ainsi de suite. Les organismes bénévoles font depuis longtemps un excellent travail en Ontario. Une des plus grandes réalisations de la Loi de 1975 sur les biens culturels de l'Ontario a été la création d'un puissant réseau de bénévoles. On peut dire que le caractère essentiellement non interventionniste de la loi a permis au mouvement du patrimoine de prendre pied dans des centaines de municipalités et de gagner des partisans qui auraient hésité à entreprendre quelque chose de plus importun.

Toutefois, une question difficile demeure. Devrait-on accorder à ces particuliers et à ces organismes plus de pouvoirs et de responsabilités qu'ils n'en ont actuellement? Dans l'état actuel des choses, on ne peut intenter des poursuites pour une infraction à la Loi sur les biens culturels de l'Ontario qu'avec l'autorisation du ministre des Affaires civiques et culturelles. Or, aux États-Unis et en Australie, les organismes du patrimoine jouent un rôle plus actif lorsqu'il s'agit de contester, devant les tribunaux, les projets d'aménagement qui menacent les ressources du patrimoine. Ce genre de méthode serait-elle bénéfique pour l'Ontario, ou créerait-elle au contraire une situation d'adversaires qui ne produirait pas les résultats voulus?

Les bienfaiteurs

Un autre groupe important de participants du secteur privé, c'est celui des bienfaiteurs. Ce groupe comprend les donateurs particuliers et les sociétés donatrices, les fondations, les particuliers qui font don des biens culturels ou qui les lèguent aux institutions de l'Ontario, les artistes qui font don de leurs oeuvres, etc. La façon dont le secteur public remercie et encourage les auteurs de ces dons suscite depuis longtemps des débats à l'échelle nationale et à l'échelon provincial.

Les participants du secteur public

Comme toujours, les participants du secteur public se classent souvent selon les divers paliers de gouvernement—fédéral, provincial, municipal et, parfois, régional.

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a un impact énorme sur les activités et les ressources du patrimoine de l'Ontario. Il existe en tout plus de 50 organismes fédéraux qui ont des responsabilités portant sur certains éléments du patrimoine. Cette influence s'exerce directement, par exemple, par le ministère de l'Environnement, qui est responsable de certains éléments du patrimoine naturel, bâti et archéologique, et par le ministère des Communications, qui est responsable du patrimoine mobilier/culturel par l'entremise d'organismes comme les Musées nationaux du Canada, les Archives publiques du Canada, la Bibliothèque nationale et ainsi de suite.

L'influence fédérale s'exerce au moins de façon aussi grande par le biais, par exemple, de la Loi sur le droit d'auteur et la Loi de l'impôt sur le revenu. Le système fiscal fédéral a été utilisé par d'autres juridictions, y compris les États-Unis, comme outil pour encourager la conservation du patrimoine. L'Ontario devrait-il demander à Ottawa d'en faire autant?

Et pourtant, l'activité du gouvernement fédéral relative aux biens et sites du patrimoine est sensiblement limitée par un facteur très important. La protection des sites du patrimoine est une question de "droits de propriété" et de "droits civils", et ainsi la prérogative des assemblées législatives provinciales, d'après la première version de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Par conséquent, les activités du gouvernement fédéral en ce qui concerne les sites du patrimoine se limitent aux catégories suivantes :

(i) les biens dont il est propriétaire ou dont il fait l'acquisition;
(ii) les biens situés dans les territoires;
(iii) les biens officiellement déclarés comme étant "dans l'intérêt général du Canada";
(iv) les biens qui font partie d'une entreprise qui est spécifiquement de la compétence du gouvernement fédéral.

Le gouvernement provincial
En appliquant la définition élargie du patrimoine que nous avons donnée auparavant dans ce document, il n'y a pour ainsi dire aucun ministère ni aucun organisme provincial qui ne possède de responsabilités en ce qui concerne le patrimoine. Toutefois, dans le contexte des biens immobiliers que nous soulignons particulièrement dans cette section, en plus du ministère des Affaires civiques et culturelles, plusieurs ministères clés ont également des responsabilités. Nous citerons notamment le ministère des Affaires municipales, celui du Logement, celui des Richesses naturelles, celui des Services gouvernementaux et celui des Transports et des Communications, ainsi que celui de l'Environnement.

Parmi les lois qui concernent directement les questions relatives aux biens du patrimoine, citons la Loi sur l'aménagement du territoire, la Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario, la Loi sur l'évaluation foncière, la Loi sur le code du bâtiment de l'Ontario, la Loi sur l'évaluation de l'environnement, la Loi sur les offices de protection de la nature, la Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara, la Loi sur les parcs provinciaux, la Loi sur le domaine public, la Loi sur le développement du logement, la Loi sur l'aménagement des routes et des transports en commun et de nombreuses autres. La Loi sur le code du bâtiment de l'Ontario en est un bon exemple. Jusqu'à ces derniers temps, par son libellé maladroit, elle décourageait de nombreux projets de restauration, ce qui décourageait la réutilisation et la conservation de nombreux bâtiments du patrimoine. La nouvelle Partie XI du code, toutefois, qui aborde ce problème, devrait avoir des conséquences positives à long terme pour les bâtiments du patrimoine de l'Ontario.

Il n'est ni possible ni nécessaire de citer en détail les divers programmes du patrimoine du ministère des Affaires civiques et culturelles, dont beaucoup figurent à l'Annexe C. Le ministère appuie une vaste gamme de programmes conçus pour conserver et promouvoir les ressources du patrimoine provincial et en assurer l'utilisation responsable et l'appréciation par le public.

Les administrations municipales
Traditionnellement, en Ontario, on a mis particulièrement l'accent sur le rôle des municipalités. Dans le domaine de la conservation du patrimoine, il s'agissait en partie d'une question de principe, en partie de considérations administratives. En principe, on estimait que le palier municipal est celui qui est le plus proche des ressources du patrimoine d'une collectivité et, par conséquent, le mieux en mesure d'évaluer les besoins locaux et de profiter des relations locales d'importance capitale. Du point de vue administratif, les municipalités ont pour responsabilité l'aménagement du territoire au titre de la Loi sur l'aménagement du territoire et, étant donné que les questions relatives aux biens du patrimoine, à l'environnement et à l'utilisation des terres sont si étroitement reliées entre elles, on a jugé approprié de souligner les responsabilités municipales dans ce domaine.

Néanmoins, un certain nombre de situations anormales ont fait leur apparition. Par exemple, la Loi sur les biens culturels de l'Ontario a donné naissance à un processus de planification pour les quartiers du patrimoine qui était distinct du processus d'aménagement du territoire pour d'autres questions relatives à l'utilisation et à l'aménagement des terres. Par ailleurs, contrairement à des lois semblables dans d'autres juridictions, la Loi ne conférait pas aux municipalités l'autorité nécessaire pour la protection permanente des bâtiments ou des sites du patrimoine.

- **Le partage actuel des responsabilités entre les divers participants qui s'intéressent à la conservation des biens du patrimoine offre-t-il le maximum d'efficacité?**
- **Répond-il aux besoins des Ontariens?**

"La carotte et le bâton"
Depuis le dix-neuvième siècle, le gouvernement de l'Ontario a exercé diverses sortes d'activités dans le domaine de la conservation du patrimoine et, dans la plupart des cas, cette participation a fait l'objet d'un accueil positif. Or, ce qui suscite de plus en plus de controverses, c'est la nécessité de mesures visant à protéger les sites du patrimoine mis en danger par l'aménagement de la part du secteur public et du secteur privé. La réaction, dans certains milieux, a été de suggérer au gouvernement d'intervenir par des règlements; dans d'autres, elle a consisté à proposer des incitations financières au secteur privé.

De nombreuses juridictions se servent à la fois des incitations financières et des règlements—"à la fois de la carotte et du bâton". Aux États-Unis, les divers gouvernements ont passé les vingt dernières années à mettre sur pied un ensemble de règles strictes concernant les bâtiments et les quartiers du patrimoine, les terres marécageuses et ainsi de suite. En même temps, cependant, les trois paliers de gouvernement ont mis sur pied un vaste réseau d'incitations financières qui ont souvent rendu les règlements superflus. Le cadre réglementaire bénéficie donc d'un

appui plus général parce que les investisseurs sont attirés, pour des raisons économiques, à protéger les biens du patrimoine.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le patrimoine tangible de l'Ontario comporte de nombreux éléments. Il comprend à la fois des objets mobiliers et immobiliers, c'est-à-dire des objets pouvant être collectionnés et des biens-fonds. Parmi les objets pouvant être collectionnés, on trouve de tout, depuis les beaux-arts jusqu'aux collections du patrimoine naturel. Les biens-fonds touchés sont également très divers : ils comprennent des endroits d'intérêt archéologique, paléontologique, géologique ou botanique; ils comprennent aussi des sites pittoresques, des jardins historiques et des bâtiments ou des quartiers d'intérêt architectural ou historique.

Cette diversité représente un défi. En effet, chaque catégorie de biens du patrimoine présente ses propres problèmes. Chacun de ces problèmes, à son tour, peut exiger une variété de méthodes ou d'outils de mise en oeuvre. Les lois sur le patrimoine dans le monde occidental témoignent d'une profusion remarquable de méthodes concevables. Certaines, même de pays aussi proches que les États-Unis, pourraient s'avérer inacceptables pour nous du fait des traditions sociales, économiques et politiques particulières à l'Ontario. D'autres, par contre, pourraient fort bien s'avérer appropriées. Il est certain que toutes les méthodes méritent d'être examinées.

L'UNESCO a dressé la liste ci-dessous en vue du débat sur la politique et la législation du patrimoine :

CONTRÔLES NÉGATIFS/ACTES LÉGISLATIFS
- Évaluations de l'impact sur l'environnement
- Injonctions contre le gouvernement
- Obligations à consulter
- Délivrance de permis
- Intervention dans les collections
- Contrôles sur la destruction ou la modification

ÉDUCATION ET INFORMATION
- Programmes de formation
- Registres
- Encouragement à la liaison

INCITATIONS
- Traitement des donations
- Traitement des biens-fonds réservés à des fins spéciales
- Traitement prioritaire
- Mécanismes relatifs à l'impôt sur le revenu
- Mécanismes relatifs à l'impôt municipal
- Capital spéculatif
- Marchés captifs

LEADERSHIP
- Engagements à exposer
- Engagements relatifs à l'espace du patrimoine

Dans des circonstances idéales, si la politique gouvernementale est soigneusement rédigée et qu'elle contienne, en proportions appropriées, des exemples de la "carotte" et du "bâton", il devrait être possible d'arriver à une acceptation générale. En d'autres termes, notre objectif est de trouver des moyens d'équilibrer les contrôles et les incitations selon les ressources en question, sans le risque de "perte totale" ou de "gain immodéré" pour les participants. Un équilibre délicat devrait permettre de répondre aux besoins de la société, sans imposer de fardeaux indus au secteur privé. De fait, ces mesures devraient encourager la participation et encourager l'investissement de la part du secteur privé. Cette situation, à son tour, devrait permettre d'aborder les préoccupations du patrimoine avec un minimum de confrontation et un maximum de collaboration.

Le développement repensé

Dans ce chapitre, nous avons remis en question l'hypothèse selon laquelle la conservation des biens du patrimoine inhibe inévitablement le progrès économique et le fonctionnement de l'économie d'un marché de libre entreprise. Nous avons avancé l'argument que, loin de décourager le développement, ces ressources du patrimoine peuvent, si elles bénéficient, dans des proportions optimales, d'incitations et de règlements, créer à la fois des bénéfices et des emplois en Ontario.

Et pourtant, il y a une question qu'il faut encore poser. Reconnaissant qu'une économie vigoureuse basée sur l'entreprise privée est indispensable à la prospérité continue de l'Ontario, devrions-nous repenser les hypothèses couramment acceptées concernant le "développement"? Nous reconnaissons de plus en plus que le développement ne peut pas se limiter au seul domaine économique, mais que l'expansion doit aussi être définie du point de vue d'une amélioration sociale générale, de l'épanouissement individuel et collectif et du bien-être général.

Comme nous l'avons vu, il ne s'agit pas simplement de choisir entre le développement économique ou technologique d'une part, et le désir de s'attacher au passé, d'autre part. Il faut, au contraire, voir dans le développement de nouveaux critères; intégrer plus efficacement la politique du patrimoine et autres au développement de l'ensemble de la société; chercher à atteindre une compréhension plus claire de l'interdépendance entre la conservation des ressources du patrimoine et les questions comme l'économie, la technologie, l'éducation et les communications.

Ce qui se dessine, c'est une vue d'un développement économique moins consommateur d'énergie et de ressources, plus respecteux de l'environnement, et qui se préoccupe davantage de l'amélioration de la vie de la collectivité. Cette tradition consistant à vouloir équilibrer le bien-être collectif et l'esprit d'entreprise individuel est, en Ontario, une tradition consacrée par le temps. Nos paysages ruraux et urbains représentent et nécessitent un sens de confiance publique qui peut et qui doit être réconcilié avec la dynamique des tendances du marché.

Un récent rapport plutôt pessimiste du Worldwatch Institute, groupe de recherche dont le siège se trouve à Washington, concentre fortement l'attention sur ces questions complexes de la croissance et du changement. Dans son rapport intitulé "State of the World 1987", cet organisme faisait remarquer ce qui suit :

> Les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réaliser la croissance économique sont en train de donner naissance à un paradoxe frustrant. Les efforts déployés pour améliorer le niveau de vie commencent eux-mêmes à menacer la santé de l'économie mondiale. La notion même de progrès demande à être redéfinie à la lumière des conséquences intolérables qui résultent de sa poursuite. Une société soutenable satisfait ses besoins sans diminuer les perspectives de la génération suivante. Or, selon de nombreux paramètres, la société contemporaine ne répond pas à ce critère[24].

- **Les divers groupes d'intérêt qui s'occupent de la conservation des biens du patrimoine en Ontario sauront-ils relever ce défi?**
- **Quelles sont les mesures qui pourraient aider les divers participants à réconcilier les conflits d'intérêt?**

CONSERVATION DU PATRIMOINE ET TOURISME

Définitions et défis

D'après la définition pragmatique donnée par Tourisme Canada, le "tourisme" est l'activité d'affaires qui répond aux besoins et aux désirs des consommateurs autres que les résidents. Bien que l'on reconnaisse depuis longtemps que l'abondance de ressources naturelles de l'Ontario constitue un facteur important dans l'industrie touristique, depuis quelques années on assiste à une reconnaissance plus grande de l'importance de nos ressources dites "culturelles". Tout en évitant de sous-estimer l'attrait continu des abondantes ressources naturelles de la province, ce chapitre se concentrera principalement sur le *tourisme culturel*—le tourisme dont les activités de l'intéressé au cours d'un séjour dans des destinations en dehors de son domicile habituel comprennent la fréquentation d'attractions relatives aux arts ou la participation à des activités relatives aux ressources du patrimoine, consistant par exemple à visiter des musées, à assister à une reconstitution historique ou à admirer les bâtiments d'une petite ville.

Le texte suivant montre l'importance du tourisme en tant que facteur de l'économie de l'Ontario et du Canada.

Il y a 61 000 entreprises touristiques au Canada. Le tourisme est maintenant la deuxième industrie par ordre d'importance dans la plupart des provinces et territoires. Il emploie directement environ 600 000 travailleurs au Canada—172 000 en Ontario—et indirectement jusqu'à un million dans tout le pays. Le montant total dépensé en frais de voyage et en frais touristiques au Canada a atteint 17,3 milliards de dollars en 1984, dont 12,9 milliards de dollars par des résidents du Canada, et 4,4 milliards de dollars par des touristes étrangers[25]. Le tourisme représente environ 5 % du produit national brut. En Ontario, il se chiffre à environ 6 milliards de dollars—soit 5,9 % du produit provincial brut. La main-d'oeuvre touristique a augmenté de 6,1 % par an entre 1972 et 1983. Le tourisme se classe au septième rang au Canada pour l'apport de devises étrangères, c'est-à-dire devant le pétrole brut et la pâte de bois[26].

Le point de vue classique

Jusqu'à ces derniers temps, le point de vue classique estimait que les rapports entre la culture et le tourisme étaient principalement ceux entre les activités *artistiques* et le tourisme. Non seulement on percevait les intérêts du tourisme et ceux du patrimoine comme étant essentiellement indépendants les uns des autres, mais sous certains rapports on voyait même un certain antagonisme entre eux.

Un cas célèbre où l'on a vu un certain conflit entre un succès touristique et l'appréciation par la population *locale* des ressources de son patrimoine, c'est celui de Niagara-on-the-Lake. En 1978 encore, une conférence tenue à l'Université Trent sur le thème "La conservation des rues principales de l'Ontario" comprenait une séance sur la conservation pour la collectivité *contre* la conservation pour les touristes. D'après le point de vue classique, la commercialisation du tourisme mène, au mieux, au compromis quant aux normes de conservation et, au pire, à une affluence exagérée et à l'abus des ressources du patrimoine.

Une critique encore plus cinglante vise l'aspect socio-économique fondamental du tourisme et de la culture. Comme l'affirmait un éditorial du *Globe and Mail* en 1986 : "Une industrie douteuse a été bâtie sur les nations payantes pour stéréotyper leur culture en vue de la consommation étrangère. Elle porte le nom de tourisme; on pourrait la désigner par des qualificatifs moins tendres[27]."

Ces observations doivent à tout le moins nous servir de mises en garde et, lorsque nous explorons la relation entre le patrimoine et le tourisme, nous devons nous rappeler deux principes fondamentaux.

- Premièrement, tout en reconnaissant le rôle important du patrimoine dans l'industrie touristique de la province, la raison principale pour laquelle nous devons conserver les biens que nous avons hérités repose sur le principe de garde, en prévision des droits et des besoins des Ontariens futurs.
- Deuxièmement, l'interprétation de ce patrimoine doit être déterminée par les Ontariens, sans aucune référence à des stéréotypes touristiques, mais plutôt sur la base d'une compréhension approfondie de ces ressources.

Le point de vue qui se fait jour

Le volume énorme du tourisme depuis une dizaine d'années a entraîné une perception approfondie des liens entre les attractions artistiques et celles du patrimoine d'une part, et l'industrie touristique de l'autre. Pour ne citer qu'un exemple—le résultat tout récent d'une campagne de commercialisation dynamique—le nombre de visites en groupe du Musée royal de l'Ontario a augmenté de 500 % de 1984 à 1985! Sur les 4,2 millions de visiteurs de ce musée entre 1980 et 1985, 42 % étaient des touristes.

Il s'agit là d'un phénomène mondial. Au Royaume-Uni, où le nombre de visiteurs d'outre-mer a augmenté de 56 % entre 1972 et 1982, on prévoit que le tourisme deviendra la plus importante industrie d'ici 1990! On voit déjà dans le tourisme un moyen important de résoudre le problème du chômage en Grande-Bretagne, surtout dans certaines villes du Nord[28].

Nous pourrions élargir notre vision encore davantage. Les aménagements du tourisme du patrimoine peuvent faire plus que d'augmenter les rentrées de fonds d'une région. En France et ailleurs sur le continent européen, le mouvement des écomusées a mis l'accent sur le développement régional des ressources du patrimoine, ainsi que sur leur rôle dans le développement économique de ces régions. La programmation, planifiée avec la participation de groupes d'usagers locaux, vise à augmenter la prise de conscience des questions de l'environnement naturel et culturel, afin que les décisions de la collectivité concernant le développement puissent être prises par une population mieux informée.

Au Canada, environ 50 % des touristes visitent les attractions artistiques et celles du patrimoine au cours de leur séjour. Au moins 29 % de leur nombre organisent leur voyage en vue de les visiter[29]. Les organismes de l'Ontario et ceux du gouvernement fédéral ont, ensemble et au tout premier chef, contribué à former ce point de vue très différent sur la relation entre le patrimoine et le tourisme—un point de vue qui met l'accent sur leur interdépendance.

Récentes initiatives

- En 1982-1983, le ministère des Affaires civiques et culturelles a entrepris de faire l'inventaire des sites du patrimoine naturel et culturel dans trois régions de l'Ontario. L'année suivante, le ministère a coordonné le soutien du secteur privé et le soutien intergouvernemental (provincial et municipal) pour publier des brochures sur des excursions en voiture dans ces trois régions, sur le thème "History and Holidays" (L'histoire et les vacances). Sous de nombreux rapports, il s'agissait là d'un projet modèle. Le ministère s'est assuré la participation et du secteur public et du secteur privé, ainsi que celle des collectivités locales, et, surtout, il a coordonné un certain nombre de programmes gouvernementaux pertinents. Les évaluations effectuées ont permis de conclure à un succès considérable. On est actuellement en train de réaliser une nouvelle brochure sur le Nord-Est de l'Ontario, en collaboration avec le ministère du Développement du Nord et des Mines.
- En 1985, Tourisme Canada a chargé le Longwoods Research Group de faire une étude des points d'intérêt du *U.S. Pleasure Travel Market* (Le marché des voyages touristiques des États-Unis). Publiée en janvier 1986, cette étude représente la plus grande enquête qui ait jamais été entreprise sur ce marché—9 000 entrevues de 50 minutes! Il est important de noter que cette étude a identifié les ressources du patrimoine comme l'un des principaux facteurs de motivation pour les types de voyages les plus importants—les "Voyages d'excursion" et les "Visites de villes".

> Le résultat le plus marquant qui se soit dégagé de cette recherche, c'est que l'atout le plus important du Canada, c'est son rôle de destination touristique. Aucun des produits particuliers du Canada, ni ses grands espaces, ni ses principales villes et ses centres de villégiature, ne possèdent une image qui soutient vraiment bien la concurrence, et la part du marché du Canada n'est élevée dans aucune de ces catégories de voyages. Par contre, l'atout du Canada réside dans le fait qu'il s'agit d'une destination étrangère, proche et familière, et pourtant différente en quelque sorte. La différence essentielle, c'est la population du Canada—son patrimoine britannique et français, sa diversité ethnique et ses traditions régionales et locales[30].

Cette étude attire ensuite l'attention sur les conséquences de ces résultats si l'on veut mettre sur pied des stratégies efficaces de commercialisation et si le gouvernement doit accorder son soutien à la création d'une infrastructure appropriée :

> Et pourtant, nous n'avons jamais fait, sur ce marché, de promotion intensive du patrimoine unique du Canada en vue de capitaliser sur cet atout. Il est bien clair que nous avons là une excellente occasion de faire de la commercialisation auprès de ce groupe, en décrivant les différences essentielles, la mystique de l'étranger, tout en visant à remédier à la faiblesse du pays par rapport aux États-Unis en matière d'infrastructure (hôtels, restaurants, points d'intérêt et choses à voir et à faire)[31].

Résumé
En conclusion, nous pouvons identifier, dans le point de vue qui commence à se faire jour concernant la relation entre le patrimoine et le tourisme, un certain nombre d'éléments qui peuvent être utiles au développement des politiques et des programmes futurs :

(i) les attractions artistiques et celles du patrimoine sont reconnues aujourd'hui comme des facteurs de motivation très importants pour les touristes contemporains, car elles se surajoutent aux activités de plein air et aux ressources naturelles sur lesquelles on mettait l'accent auparavant;

(ii) il y a lieu de reconnaître l'attrait de la diversité culturelle de l'Ontario et du Canada et d'y donner suite en mettant fortement l'accent sur les peuples autochtones du Canada, sur nos deux langues officielles et sur la réalité multiculturelle de notre population;

(iii) la commercialisation et le développement dynamiques à l'échelle *régionale* des ressources du patrimoine d'une collectivité devraient remplacer l'ancien point de vue, où l'on considérait chaque attraction par elle-même;

(iv) les institutions et les organismes du patrimoine devraient concentrer davantage leur attention sur des programmes continus destinés à *interpréter* les ressources du patrimoine, tout en s'assurant que lesdits programmes sont basés sur une recherche solide et sur une véritable compréhension de ces ressources;

(v) il y a lieu d'accorder de plus en plus d'attention sur les besoins en matière de formation et d'information dans les secteurs du patrimoine et du tourisme;

(vi) une meilleure coordination des efforts, à la fois au sein des divers paliers de gouvernement et d'un palier de gouvernement à l'autre, est nécessaire concernant les liens entre le patrimoine et le tourisme.

CONSERVATION DU PATRIMOINE ET COHÉSION SOCIALE

Les chapitres précédents ont exploré la conservation du patrimoine du point de vue des questions du changement de notre environnement naturel et culturel, du développement économique et des intérêts dans les biens et du tourisme. Dans ce chapitre, nous examinerons une question moins tangible mais tout aussi importante, la signification de la conservation du patrimoine dans l'évolution des valeurs que nous partageons et des points de compréhension communs nécessaires au développement de l'Ontario au vingt et unième siècle.

Ce qui nous est apparu clairement au cours de ce siècle de changements extraordinaires, c'est le besoin de racines qui existe en nous tous, le besoin de stabilité et la nécessité de la force que nous retirons de notre sens du temps et du lieu. En des temps plus simples, les sites familiers, les coutumes locales et les liens pratiques de la famille, de l'Église et de la collectivité donnaient à tous un sens de continuité. L'amnésique incurable pouvait être soigné par le groupe, car il s'agissait d'un cas rare. Mais le danger de l'amnésie collective, la perte de notre mémoire culturelle, est un phénomène moderne. Il nous faut prévoir et enrayer ce danger, sinon il deviendra une maladie dévastatrice et dangereuse.

Comme aucun objet physique ne durera éternellement, conserver un artefact du passé n'est pas une fin en soi, mais simplement un moyen de comprendre en partie la connaissance et l'expérience qui y sont encodées—"les sages conseils du passé". L'artefact est là, prêt à être interprété et réinterprété; la connaissance qu'il offre est tout ce que nous avons pour nous guider vers l'avenir. La science et la technologie peuvent continuer à révolutionner notre vie, mais les souvenirs et la tradition continueront à déterminer notre réaction.

Lorsque nous considérons les conséquences sociales et économiques de notre tentative d'équilibrer le passé et l'avenir, et que nous essayons de mieux saisir les problèmes des organismes de conservation et de garde, nous devons trouver de nouvelles façons de penser au patrimoine; comprendre plus complètement comment et pourquoi les gouvernements doivent en tenir compte et la façon dont nous devons tous réaliser de nouveaux instruments pour le cultiver.

Ce ministère, qui relie les préoccupations du passé, du présent et de l'avenir, est l'organe idéal pour faire ce genre d'examen. Il a pour responsabilité la Loi sur les biens culturels de l'Ontario et la Fondation du patrimoine ontarien, les musées et les musées des beaux-arts, les archives, les bibliothèques, Science Nord, le Centre des sciences de l'Ontario, les Archives de l'Ontario, TV Ontario et les

autres organismes du ministère concernés par la conservation et l'interprétation de certains aspects de notre patrimoine. La tâche consistant à relier ensemble, graduellement et harmonieusement, notre passé à tous à un avenir crée un climat dans lequel la somme des nombreuses parties pourra constituer un tout cohérent. En effet, il n'y a pour ainsi dire aucun foyer, aucune école qui se trouve en dehors de la portée des programmes de ce ministère, et les effets de ceux-ci se prolongent bien au-delà des frontières de la province. Il n'y a guère de choses dans la vie personnelle ou sociale d'un habitant de la province qui ne soient reflétées ou influencées par les préoccupations du ministère.

Et pourtant, nous ne faisons que comprendre petit à petit que l'on peut voir dans le ministère la clé de l'engagement officiel du gouvernement de prévenir la demande du siècle prochain par *l'excellence de l'éducation, l'adaptation au changement technologique* et *l'impact social de l'évolution démographique.* En respectant les attentes comme celles-ci de ce ministère et d'autres, il convient de noter qu'autrefois, il n'y a même pas si longtemps, nous n'avions pas de ministère provincial de l'Environnement, ni de ministère provincial de la Santé : les circonstances et le changement des attentes en ont nécessité la création en temps voulu. Aujourd'hui, ils ont une certaine expérience sur laquelle ils peuvent se fonder, à mesure que nos attentes en ce qui a trait au gouvernement changent, puis rechangent encore, même en ce qui concerne les aspects nébuleux du "patrimoine".

Il est avantageux pour l'Ontario d'avoir un ministère qui aborde les questions de conservation et qui est responsable de la mise sur pied d'organismes importants d'éducation *informelle*, reliée aux nouvelles technologies de l'information et des communications. Quel que soit le sens que nous donnons aux termes ère post-industrielle ou société d'information, il est certain que la coordination et l'interprétation de notre patrimoine revêtent déjà une grande importance pour les gouvernements et que les nouvelles technologies peuvent être utilisées de façon imaginative à cette fin.

Il se peut, comme beaucoup le disent, que les nouvelles technologies de l'information créent un village global dans lequel nous comprendrons et reconnaîtrons que nous sommes citoyens *du monde*. En même temps, nous nous retranchons sur nos positions, en nous cramponnant tant que nous pouvons à nos traditions et à notre héritage immédiats et particuliers, et cela pour une raison évidente et importante—ce sont des choses qui nous concernent personnellement, des choses auxquelles nous appartenons. Dans une société de diverses cultures comme celle de l'Ontario, nous voulons protéger celles de nos racines qui ont le plus de signification pour nous, même si nous acceptons le changement de l'environnement social et la nécessité d'y participer, et notre fusion dans un tout plus grand.

Partout, les gouvernements sont de puissants agents de changement, car ils tendent à accélérer l'intégration et la cohésion au nom de la nécessité, de l'efficacité et de la gestion graduelle et sûre du changement—qui leur est imposé en grande partie de l'extérieur. Au mieux, ils doivent se contenter de modérer le processus dans les limites de leur autorité. Mais c'est l'une des traditions de notre province de favoriser des forces formant contrepoids, selon les circonstances locales. L'Ontario encourage des réactions variées aux pressions en faveur du changement et réussit à réaliser, en matière de principe, une cohésion volontaire dont finit par dépendre la coexistence pacifique. Une tradition civique de ce genre est vraiment une exception dans l'histoire politique du monde, chose que la plupart d'entre nous ne savent pas apprécier à sa juste valeur.

Si nous avons eu de la chance dans notre évolution graduelle en tant que collectivité politique, nous ne pouvons présumer que cette situation continuera jusqu'au siècle prochain. Nous avons connu jusqu'à présent une cohésion bénéfique, mais il est possible de prévoir des difficultés futures dans le domaine de l'économie, de l'environnement, de l'érosion des traditions éducatives et religieuses et des structures du droit et de la famille qui nous ont soutenus auparavant. Nous nous demandons peut-être quelle proportion du Vieil Ontario va survivre dans le Nouvel Ontario et si nous allons vraiment être une population cohésive en face du changement.

Le concept de l'Ontario est aussi divers aujourd'hui qu'il y a d'Ontariens. Nous partageons tous une grande diversité d'images du passé et du présent comme toile de fond de notre sens du lieu : l'escarpement du Niagara, ou les paysages de Harris, Jackson et Thomson, étrangement réunis, dans un collage, à la tour CN ou à Ontario Place.

Les Vieux Ontariens connaissaient le travail de pionniers qui se sont établis sur le Bouclier canadien, dans de petites villes isolées ou des fermes. Ils connaissaient leurs demeures particulières parce qu'ils les avaient bâties, et ils se rappelaient le courage qu'il leur avait fallu pour s'établir ici, et leur foi inébranlable en l'avenir. Ils vivaient, pour la plupart, dans des collectivités isolées, et ils avaient la cohésion sociale de ces groupes étroits, mais ils avaient aussi des notions d'exclusivité, et ils ont souvent manifesté de l'intolérance envers les différences.

Le Nouvel Ontario est très différent. Il est de plus en plus urbanisé, sécularisé, ouvert à tous les continents, un véritable microcosme du Canada et, de plus en plus, du monde. Il exige de nous tous de nouvelles sensibilités, l'acceptation des différences, de la patience à l'égard de surprises et d'associations inimaginables il y a seulement une génération.

Beaucoup de ceux qui ont nouvellement pris racine ici se demandent encore où cet 'ici' se trouve. Ils n'ont guère connu les jours d'antan. Il leur manque l'avantage d'être libres de se rendre sur la tombe d'un de leurs grands-parents; ils ne connaissent rien des quatres églises situées au carrefour du village, ni de la fabrique ou du puits de mine qui assuraient ce qu'il y avait alors comme prospérité. Ils n'ont pas connu la petite école où tous les élèves étaient réunis dans une seule pièce et où l'on cultivait en eux l'espérance et la confiance.

Mais beaucoup d'entre nous—les Vieux et Nouveaux—partagent maintenant l'esprit de notre temps, les profondes anxiétés de la rupture de la continuité. L'optimisme qui soutenait nos ancêtres lorsqu'ils envisageaient leur avenir ici a été tempéré par le doute. Quelle vie nos enfants mèneront-ils? Quelle sera notre place—leur place—dans l'Ontario du vingt et unième siècle? Les étrangers se rencontreront-ils entre eux et puiseront-ils la confiance dans leurs racines communes?

Bien qu'il ne soit pas responsable de l'institution officielle de l'éducation, le ministère des Affaires civiques et culturelles s'occupe de l'éducation informelle, celle qui traite de tous les arts et de toutes les sciences. Par l'application des nouvelles technologies et par le biais des activités de ses organismes, il pourrait contribuer grandement à notre sensibilisation et porter notre compréhension au-delà du programme d'études rigoureux des écoles et des universités, grâce aux nouveaux moyens d'éducation informelle—musées, archives, bibliothèques, radio, télévision, enregistrements, bandes et disques vidéo, et ainsi de suite. Il s'agit là d'instruments de premier plan pour nous révéler qui nous sommes et quoi.

Les nouvelles technologies de l'information nous fournissent des mécanismes pour reproduire et, ainsi, préserver les ressources du patrimoine comme jamais auparavant. Elles ont aussi l'impact puissant de la communication instantanée, de nouveaux moyens de franchir immédiatement l'espace et le temps, mariant nos expériences et nous reliant en de nouvelles unités—en collectivités au sein de collectivités plus grandes. Microcosme de la nation aujourd'hui, nous devenons un microcosme du monde. À mesure que nous élaborons nos formes particulières de cohésion civile, peut-être, par notre exemple, servirons-nous d'encouragement à d'autres.

Dans ce processus volontaire consistant à amalgamer et à lier, nous avons l'avantage des traditions centenaires du sens d'identité locale et de l'esprit communautaire qui ont si souvent été maintenus par des bénévoles, par les Églises, les écoles et les organismes philanthropiques. Ces traditions pourront nous être très utiles dans le Nouvel Ontario, dans la mesure où les nouveaux venus trouveront des moyens de participer à des causes communes, de répondre à des besoins communs. De même que ce ministère appuie la diversité culturelle, il peut et doit encourager les valeurs que nous partageons. Mais il ne pourra faire ces deux choses que s'il cultive notre compréhension collective de nos nombreuses racines, en nous aidant, comme condition préalable à l'unité, à accepter les avantages de la diversité et de la tolérance. À mesure que nous parviendrons à comprendre que chacun de nous a un passé utilisable, nous arriverons avec le temps à nous réunir pour affronter l'avenir.

Il est de notre intérêt que l'Ontario a non seulement édicté des lois précises, mais a élaboré des traditions informelles touchant des droits politiques et sociaux qui donnent à tous un certain accès à l'information et aux possibilités d'apprendre et de découvrir, ainsi que les droits cruciaux à la dissidence. Or, aucune découverte ne saurait être plus utile pour nous aujourd'hui que celle de nos nombreuses racines, de l'infinie richesse de notre patrimoine naturel et humain.

Il ne suffit pas de conserver ici et là certains spécimens particuliers d'architecture, certains sites historiques ou divers objets anciens, des échantillons des arts et des sciences ni même certaines ressources naturelles. Il est nécessaire d'aider chacun de nous à évaluer ces héritages naturels et humains, à interpréter et réinterpréter leur signification dans un cadre plus général, en les raccordant à ses besoins particuliers aujourd'hui et, de fait, à les apprécier en tant que *souvenirs vivants*.

Ce que certains groupes particuliers défendent actuellement comme représentant un patrimoine précieux—bâtiments, objets, sites naturels mêmes—est, dans bien des cas, faiblement protégé parce que ses usages sont souvent peu apparents pour la majorité. Nous conservons les choses pour divers motifs, entre autres la nostalgie. Or, la nostalgie réconforte et elle n'est pas à dédaigner, car elle nourrit nos rêves; bientôt, nous éprouverons sûrement de la nostalgie pour l'Ontario des années quatre-vingt. Mais une compréhension plus vaste de ce que représente le patrimoine, et le caractère fondamental et essentiel que revêt cette compréhension pour notre développement social, nous faciliteront la tâche lorsqu'il s'agira d'élaborer et de défendre des politiques et des programmes.

CONCLUSION

Le présent document a établi la nécessité d'une plus grande reconnaissance de l'importance des ressources et des activités du patrimoine en Ontario. Même si la révision de la politique se traduira par de nombreuses décisions importantes concernant le meilleur partage des responsabilités dans le domaine de la conservation du patrimoine, il est nécessaire d'améliorer la communication et la collaboration dans l'évaluation des problèmes et l'identification des stratégies futures. Par la consultation, la province peut jouer un rôle de chef de file : non pas en définissant la direction spécifique que doit prendre le développement du patrimoine, mais en s'assurant qu'il existe les conditions, les mécanismes et le soutien nécessaires pour rendre ce développement possible—pour permettre à des particuliers et à des institutions de trouver les ressources humaines, financières et autres qu'il leur faut pour réaliser leurs objectifs.

Nous vous invitons à nous faire parvenir vos commentaires et à participer au processus de consultation du public.

ANNEXES

Annexe A

BUREAUX DES SERVICES RÉGIONAUX DU MINISTÈRE DES AFFAIRES CIVIQUES ET CULTURELLES

Pour obtenir un exemplaire du document de travail ou de plus amples renseignements concernant la réunion publique qui se tiendra dans votre région, veuillez vous adresser au Bureau régional le plus proche:

THUNDER BAY
Édifice du gouvernement
de l'Ontario
1825, rue Arthur est
Thunder Bay
P7E 5N7
(807) 475-1683

DRYDEN
Édifice du gouvernment
de l'Ontario
479, chemin Government
Dryden
P8N 3B3
(807) 223-3331

SUDBURY
200, rue Elm
4e étage
Sudbury
P3C 5N3
(705) 675-4383

TIMMINS
22, rue Wilcox
2e étage
Timmins
P4N 3K6
(705) 267-8018

SAULT STE. MARIE
390, rue Bay
3e étage
Sault Ste. Marie
P6A 1X2
(705) 759-8652

OTTAWA
Édifice Rideau Trust
1, rue Nicholas
11e étage, bureau 1102
Ottawa
K1N 7B7
(613) 566-3728

BELLEVILLE
280, rue Pinnacle
bureau 3
Belleville
K8N 3B1
(613) 968-3474

HAMILTON
119, rue King ouest
8e étage
Hamilton
L8N 3Z9
(416) 521-7229

KITCHENER/WATERLOO
30, rue Duke ouest
4e étage
Kitchener
N2H 3W5
(519) 578-8200

ST. CATHARINES
15, rue Church
bureau 406
St. Catherines
L2R 3B5
(416) 685-7397

LONDON
255, avenue Dufferin
6e étage
London
N6A 5K6
(519) 679-7146

WINDSOR
250, avenue Windsor
6e étage
Windsor
N9A 6V9
(519) 256-5486

COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO
10, rue St. Mary
2e étage
Toronto
M4Y 1P9
(416) 965-6597

BARRIE
114, rue Worsley
Barrie
L4M 1M1
(705) 737-0543

Annexe B

CALENDRIER DES RÉUNIONS DE CONSULTATIONS PUBLIQUES

Note : Toutes les réunions auront lieu de 19 h à 22 h

VILLES	DATES	ADRESSES
KINGSTON	Lundi 4 mai	Holiday Inn 1, rue Princess (Ballroom)
BELLEVILLE	Mardi 5 mai	Ramada Inn 11, Bay Bridge Road (Park Room)
PETERBOROUGH	Jeudi 7 mai	Holiday Inn 150, rue George (Salles de bal B et C)
OAKVILLE	Mardi 12 mai	Holiday Inn 360, Iroquois Shore Road (East Centre Hall)
HAMILTON	Mercredi 13 mai	Convention Centre 115, rue King ouest (Chedoke A)
OWEN SOUND	Jeudi 14 mai	Owen Sound Public Library 824, 1re Avenue ouest
BRAMPTON	Mardi 19 mai	Lester B. Pearson Theatre Brampton Civic Centre 150, Central Park Drive
TORONTO	Mercredi 20 mai	Harbourfront Queen's Quay ouest (Brigantine Room)
WATERLOO	Jeudi 21 mai	Seagram Museum 57, rue Erb ouest
CORNWALL	Lundi 25 mai	Best Western Parkway Inn 1515, Vincent Massey Drive (Tartan Room)
OTTAWA	Mardi 26 mai	Centre des congrès d'Ottawa 55, promenade Colonel By (Salle Capitale— Pièce 5B)

VILLES	DATES	ADRESSES
GODERICH	Mercredi 27 mai	The Livery 35, rue South
WINDSOR	Jeudi 28 mai	MacKenzie Hall 3277, rue Sandwich
LONDON	Mardi 2 juin	Monsignor Feeney Centre 165, av. Elmwood est
AURORA	Mercredi 3 juin	Highlands Golf and Country Club 192, rue Yonge sud
NIAGARA ON THE LAKE	Jeudi 4 juin	White Oaks Inn Taylor Road (Imperial Ballroom)
RENFREW	Mardi 9 juin	Renfrew Canadian Legion 30, rue Raglan sud
NORTH BAY	Mercredi 10 juin	Hôtel de ville de North Bay 200, McIntyre est (Salle du Conseil)
SUDBURY	Jeudi 11 juin	Le Centre des Jeunes de Sudbury 20, chemin Ste—Anne
GRAVENHURST	Lundi 15 juin	Opera House 295, Muskoka Road sud
MIDHURST	Mardi 16 juin	Simcoe County Museum
TIMMINS	Mercredi 17 juin	Timmins Museum and National Exhibition Centre South Porcupine
SAULT STE. MARIE	Jeudi 18 juin	Sault Ste. Marie Museum 107, rue East
HEARST	Lundi 22 juin	Hearst Canadian Legion
THUNDER BAY	Mercredi 24 juin	Air Lane Motor Hotel 698, rue Arthur ouest
KENORA	Jeudi 25 juin	Inn of The Woods 470, 1re Avenue sud

Annexe C

LA CONSERVATION DU PATRIMOINE EN ONTARIO—NAGUÈRE ET AUJOURD'HUI

Le soutien populaire et les mesures officielles pour consigner par écrit l'histoire de cette province et commémorer les événements historiques remontent aux années qui ont suivi la Guerre de 1812, et ont continué pendant la plus grande partie du dix-neuvième siècle. À la lumière des préoccupations actuelles concernant la menace que représentent pour la souveraineté culturelle du Canada les négociations en vue de la libéralisation des échanges, il est intéressant de noter que bon nombre de ces premières tentatives aient eu, comme motif de base, de défendre le caractère distinctif de la province contre l'influence des États-Unis et la perception du besoin de promouvoir la vigilance contre la possibilité d'une invasion américaine. Le général Sir Gordon Drummond, administrateur en chef du Haut et du Bas Canada, né au Québec, donna en 1817 l'assentiment royal "à un acte du Parlement prévoyant l'érection, à Queenston Heights, d'un monument au major-général Sir Isaac Brock[32]". *The Ontario Collection* offre également un compte rendu des diverses mesures prises par le gouvernement de l'Ontario, à partir des années 1870, pour commémorer les grands chefs de la province et les événements du passé, surtout par des portraits officiels et par le soutien de l'Ontario Society of Artists.

On retrouve également la préoccupation concernant la conservation du patrimoine culturel de l'Ontario dans les activités de défense de l'Ontario Historical Society vers la fin du dix-neuvième siècle et dans l'établissement de nouveaux biens historiques commémorant des événements ou des personnalités célèbres—Queenston Heights (1895), le lieu d'inhumation de Butler (1907), le vieux fort Érié (1908), le cimetière de Drummond Hill à Lundy's Lane (1910-1912). Ce dernier site faisait partie d'un florilège de manifestations commémorant le centenaire de la Guerre de 1812. Ce fut une période inégalée en tant que célébration générale du patrimoine jusqu'aux fêtes du Centenaire du Canada en 1967. Dans le domaine du patrimoine naturel, l'Ontario fut aussi l'un des chefs de file de tout le pays, comme en témoigne la création en 1893 du parc Algonquin, le premier parc provincial du Canada.

Le manque de place ne nous permet pas de donner un compte rendu détaillé de l'apparition, tout au long de ce siècle, d'institutions et d'organismes locaux et provinciaux—musées, archives, sociétés historiques et généalogiques, groupes de conservation archéologique et architecturale. Parmi les principales institutions de garde qui furent créées, on peut citer notamment l'Art Museum de Toronto (qui devint plus tard le Musée des beaux-arts de l'Ontario—1900), les Archives de l'Ontario (1903), le Musée royal de l'Ontario (1913) et les Jardins botaniques royaux (1941).

Le mouvement provincial du patrimoine a réalisé un progrès important en 1953 avec la création, par une loi, de la Commission des sites archéologiques et historiques, organisme qui, en 1975, fusionna avec la Fondation du patrimoine ontarien et qui est maintenant connu sous ce nom. La fusion, en 1975, de la Commission et de la Fondation fut l'un des éléments de la *Loi sur les biens culturels de l'Ontario*, acte législatif important qui regroupait un certain nombre de programmes et d'initiatives du patrimoine. Il s'agissait à la fois d'une loi sur les biens, d'une loi d'autorisation d'exigences réglementaires et de l'autorité nécessaire à la création de programmes et à leur financement. Le but principal de la Loi était d'assurer la protection et la jouissance des ressources du patrimoine en favorisant la participation et l'appréciation du public, et en mettant sur pied des méthodes de collaboration entre les propriétaires fonciers, les autorités locales, les groupes communautaires et la province.

La Loi sur les biens culturels de l'Ontario charge le ministère des Affaires civiques et culturelles de la responsabilité de la désignation des sites archéologiques et de la délivrance de permis pour les activités archéologiques. C'est également en vertu de cette Loi que la Fondation du patrimoine ontarien fournit de l'aide financière et des conseils en matière d'archéologie, de conservation de l'architecture, de promotion et de développement historiques et de patrimoine naturel, et elle possède, restaure et gère des biens et des collections d'intérêt provincial.

Parmi les réalisations de la communauté du patrimoine travaillant dans le cadre créé par la Loi, citons notamment :

- La création de 157 Comités consultatifs locaux pour la conservation de l'architecture (CCLCA) comme principaux participants aux travaux de classement de biens et de conservation et de planification du patrimoine grâce aux conseils qu'ils donnent aux conseils municipaux.
- Le classement par les municipalités de plus de 2 000 biens du patrimoine et le classement de plus d'une douzaine de quartiers de conservation du patrimoine.
- La mise en train de plus de 900 projets de fouilles archéologiques et la création d'un réseau de bureaux archéologiques régionaux dans toute la province.
- Des initiatives clés en matière de financement, y compris :
  - le soutien financier à l'apposition des plaques historiques bleu et or bien connues de l'Ontario;
  - le soutien permanent pour l'exploitation d'environ 210 musées communautaires;
  - le financement par la Fondation d'environ 350 projets de conservation architecturale s'élevant à 8,5 millions de dollars, de 260 projets de fouilles archéologiques s'élevant à 2,4 millions de dollars et de 338 projets historiques et de publications s'élevant à 2 millions de dollars;
  - la Campagne de restauration et d'amélioration des bâtiments (CRAB), qui a versé 6,5 millions de dollars sur une période de cinq ans pour la réalisation d'environ 1 300 projets de conservation;
  - le Programme d'amélioration des installations communautaires (PAIC), qui, de 1985 à ce jour, a fourni 13,6 millions de dollars en capitaux pour 136 projets;
  - les subventions au titre du programme de loterie (anciennement appelé Wintario) qui, de 1976 à ce jour, a fourni plus de 6 millions de dollars pour 1 306 projets.

Le ministère des Affaires civiques et culturelles joue, dans une grande mesure, le rôle de consultant auprès d'autres ministères et organismes et, dans ce rôle, il aborde un vaste éventail de préoccupations touchant la conservation du patrimoine. En outre, par le biais de ses organismes (le Musée royal de l'Ontario, le Musée des beaux-arts de l'Ontario, la Collection McMichael d'art canadien, les Jardins botaniques royaux, les Archives de l'Ontario, le Centre des sciences de l'Ontario, Science Nord et TV Ontario), le ministère participe activement aux questions relatives à la conservation du patrimoine dans toute la province.

On a assisté également à une croissance et à un développement considérables dans d'autres domaines. Il existe maintenant plus de 450 musées dans la province, et la Direction du patrimoine du ministère des Affaires civiques et culturelles s'est fait une réputation à l'échelle nationale pour son rôle de chef de file dans la fixation des normes de fonctionnement des musées communautaires sur lesquelles est basé le soutien continu de l'exploitation.

Les sociétés historiques, dont le nombre s'élève à plus de 550, continuent à entreprendre d'importants projets et activités d'histoire locale. Les publications historiques se sont multipliées, et d'importantes séries d'études sur l'histoire de l'Ontario ont été réalisées. On a vu augmenter le nombre de groupes s'intéressant à l'archéologie et à la généalogie, en tant que moyens de promouvoir les activités importantes du patrimoine.

Une réalisation qui s'inscrit dans la définition élargie du patrimoine dont nous avons parlé plus haut, c'est la récente expansion des programmes dans le domaine du patrimoine naturel. Le ministère des Richesses naturelles a entamé des négociations en 1979 pour encourager la Fondation du patrimoine ontarien à jouer un plus grand rôle dans la protection du patrimoine naturel de la province. Cette mesure a mené à la création, en 1982, sous les auspices de la Fondation, de la Natural Heritage League, réseau de coordination d'organismes qui a lancé une variété impressionnante d'initiatives et qui, bien qu'il n'existe que depuis quelques années, a suscité une ambiance de collaboration et d'innovation.

En Ontario, comme ailleurs, la définition du patrimoine s'est élargie de façon à englober non seulement les éléments tangibles de notre patrimoine naturel et culturel, mais aussi les coutumes et traditions intangibles de notre société de plus en plus pluraliste. La création et la croissance d'organismes comme la Société d'histoire multiculturelle de l'Ontario, l'Ontario Black History Society, la Société franco-ontarienne d'histoire et de géologie, le Centre franco-ontarien de folklore et de nombreux autres organismes constituent le témoignage de ce développement.

Annexe D

LA CONVENTION DU PATRIMOINE MONDIAL

La Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO de 1972 a été ratifiée par plus de 60 pays du monde entier. Ce traité a été signé par le Canada en 1976 au nom du gouvernement fédéral lui-même, des deux territoires et de neuf des dix provinces, y compris l'Ontario. (Le Québec, ayant des réserves d'ordre constitutionnel, a refusé de signer.)

La Convention de 1972 expose un certain nombre d'obligations auxquelles s'engagent les États signataires. Bien que le traité se concentre sur les sites "de valeur universelle exceptionnelle", on a avancé l'argument, tout récemment encore dans l'éditorial de *Canadian Heritage*, intitulé "The Heritage Un-Treaty"[33] que ces obligations s'étendent aux responsabilités générales d'un État en matière de patrimoine. Les devoirs essentiels définis par le traité sont les suivants :

> Afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les États parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible :
>
> a) d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale;
>
> b) d'instituer sur leur territoire, dans la mesure où ils n'existent pas, un ou plusieurs services de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel, dotés d'un personnel approprié, et disposant des moyens lui permettant d'accomplir les tâches qui lui incombent;
>
> c) de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel;
>
> d) de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine; et
>
> e) de favoriser la création ou le développement de centres nationaux ou régionaux de formation dans le domaine de la protection, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et d'encourager la recherche scientifique dans ce domaine[34].

Les obligations en vertu de ce traité soulèvent de nombreuses questions.

- **Comment un gouvernement prend-il l'initiative pour s'assurer que le patrimoine possède une "fonction dans la vie collective"?**
- **Comment la planification du patrimoine devrait-elle être intégrée aux "programmes de planification générale"?**
- **Les "mesures juridiques" sont-elles actuellement en place pour identifier et conserver adéquatement le patrimoine de l'Ontario?**
- **Y a-t-il suffisamment de "mesures financières" pour encourager la réadaptation et la présentation de ce patrimoine?**

La Convention de l'UNESCO a pour but de présenter les objectifs idéaux de politique, tels que définis par un consensus de l'opinion internationale. Elle ne donne pas de réponses claires et immédiates aux questions posées ci-dessus, mais elle constitue un point de départ indispensable pour l'examen des options futures en matière de conservation du patrimoine en Ontario.

Annexe E

NOTES

1. Northrop Frye, *Divisions on a Ground*, (Toronto : House of Anansi Press Ltd., 1982), p. 181.

2. *ibid.*, p. 174.

3. Simone Weil, *L'Enracinement* (Paris : nrf, Gallimard, 1949), p. 71.

4. *ibid.*, p. 61.

5. George Woodcock, cité dans Bernard Ostry, *The Cultural Connection* (Toronto : McClelland and Stewart, 1978), p. 206.

6. Vincent Tovell et John Vollmer, *Our Natural and Human Heritage* — mémoire présenté au Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (réimprimé dans Canadian Museums Association Gazette, hiver 1982), p. 5.

7. D. G. Kozlovsky, *An Ecological and Evolutionary Ethic*, (Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1984), p. 44.

8. Emploi et Immigration Canada. *Rapport annuel au Parlement sur les niveaux d'immigration futurs*, 1986.

9. Statistique Canada, *Recensement du Canada 1981*. Compilé pour la Base de données ethnoculturelles, ministère des Affaires civiques et culturelles de l'Ontario.

10. "Population Projections 1984-2006", *Demographic Bulletin*, Démographie, Direction des politiques économiques, ministère du Trésor et de l'Économie, 1985.

11. *ibid*.

12. Statistique Canada, *Recensement du Canada 1981*. Compilé pour la Base de données ethnoculturelles, ministère des Affaires civiques et culturelles de l'Ontario.

13. Jacques Dalibard, "Why we need a national heritage review", dans *Canadian Heritage*, (octobre-novembre 1986), p. 38.

14. Buildings Revival Coalition, *For Economic Renewal*, Vol. III, (Ottawa : manuscrit non publié, 1987), p. 5.

15. Buildings Revival Coalition, *For Economic Renewal*, Vol. I, (Ottawa : manuscrit non publié, 1987), pp. 27-28.

16. *ibid.*, p. 25.

17. James Watt, cité dans *Historic Preservation Law*, N. Robinson (rédacteur en chef), (New York : Practicing Law Institute, 1982), p. 117.

18. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Le marché canadien de la rénovation*, (Ottawa : 1986), p. 26.

19. Groupe de travail sur le financement des arts au Canada, *Le financement des arts au Canada d'ici l'an 2000*, (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1986), pp. 26-27.

20. Advisory Council on the Historic Preservation, *The Contribution of Historic Preservation to Urban Revitalization*, (Washington : Gouvernement des États-Unis, 1979).

21. *ibid*.

22. Marc Denhez, *Heritage Fights Back*, (Ottawa : Fitzhenry and Whiteside et Patrimoine Canada, 1978).

23. United States General Accounting Office, *Report to the Joint Committee on Taxation, Congress of the United States : Information on Historic Preservation, Tax Incentives*, (Washington : 1984).

24. Philip Shabecoff, "Man Said to Tax Earth's System" dans *The New York Times*, (14 février 1987), p. 4.

25. Statistique Canada, *Tourisme et Loisirs 1986 : Résumé statistique*, catalogue 87-401, p 10.

26. Tourisme Canada, *Le tourisme de demain : vers une stratégie nationale*, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Ottawa, p. 68.

27. D'Amore and Associates Ltd., L. J., *Tourism and Culture in Canada*, Tourscan Report 86-01/86-03, mai 1986.

28. Brenda Capstick, "Museums and Tourism", dans *International Journal of Museum Management and Curatorship*, (Vol. IV, 1983), p. 367.

29. Ministère des Communications, *Vers une politique du patrimoine*, document préliminaire aux fins de discussion, (Ottawa : 27 août 1985).

30. Longwoods Research, Group Inc., U.S. Pleasure Travel Market, étude pour Tourisme Canada (Ottawa, 1986), pp. 5-6.

31. *ibid.*, p. 21.

32. Fern Bayer, *The Ontario Collection*, (Markham : Fitzhenry and Whiteside, 1984), p. 197.

33. Marc Denhez, "The heritage un-treaty" dans *Canadian Heritage*, (février - mars 1987), p. 2.

34. Unesco, *Conventions et recommandations de l'Unesco relatives à la protection du patrimoine culturel*. (Imprimeries Populaires de Genève, 1983), pp. 83 et 84.

Bibliographie complète disponible sur demande:
Révision de la politique du patrimoine ontarien
Ministère des Affaires civiques et culturelles
77, rue Bloor ouest
Toronto, (Ontario)
M7A 2R9